



Bundesministerium
für Verkehr und
digitale Infrastruktur

BMVI-Online-Publikation Nr. 3/2017

Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), Berlin
Referat G30

Auftragnehmer

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Prof. Dr. Rainer Danielzyk, Insa Thimm, Dr. Anne Ritzinger (bis September 2016)

In Kooperation mit

KoRiS - Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung GbR
Dieter Frauenholz, Jochen Rienau

Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster (ZIR)
Prof. Dr. Susan Grotefels, Dr. Alexander Milstein

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Dr. Steffen Maretzke

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten.

Zitierweise

BMVI (Hrsg.): Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer
formellen und informellen Steuerung.
BMVI-Online-Publikation 3/2017.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des
Herausgebers oder der wissenschaftlichen Begleitung identisch.

ISSN 2364-6020

© BBSR Mai 2017

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Modellvorhaben der Raumordnung (MORO)“ des Bundesministeriums
für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	7
1. Kurzfassung	12
Problemstellung	12
Untersuchungsmethoden	12
Ergebnisse	13
2. Zielsetzung und Forschungsfragen	16
2.1. Einordnung des Themas in die aktuelle planerische und politische Debatte	16
2.2. Forschungsanlass und Fragestellung	17
2.3. Begriffsverständnisse und definitorische Grundlagen	17
2.3.1. Definition von Daseinsvorsorge in der Studie	19
2.3.2. Definition weiterer zentraler Begrifflichkeiten	20
2.4. Steuerungsmöglichkeiten und Steuerungsverständnis	21
2.5. Identifizierung der für die Daseinsvorsorge relevanten Fachplanungen	22
3. Aufbau des Projekts, Vorgehensweise und Methodik	26
3.1. Aufbau des Forschungsprojektes	26
3.2. Operationalisierung der Forschungsfragen	27
3.3. Methodisches Vorgehen	28
4. Juristische Betrachtung der Regionalplanung zur Koordination und Steuerung von Daseinsvorsorge und Fachplanungen	30
4.1. Zusammenfassung der Kernaussagen	30
4.2. Die raumordnerische Generalklausel des § 4 ROG	30
4.2.1. Die Bindung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen gem. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG	30
4.2.2. Sonstige Bindungswirkungen gem. § 4 ROG	31
4.3. Bestandsaufnahme der Raumordnungsklauseln im Fachplanungsrecht von Bund und Ländern	32
4.3.1. Begriff und Systematik spezieller Raumordnungsklauseln	32
4.3.2. Bestandsaufnahme und Einordnung der Raumordnungsklauseln in den Fachplanungsgesetzen	32
4.3.3. Die Steuerung von Nahversorgung und Telekommunikation durch die Raumordnung	41
4.4. Die Kompetenzen der Regionalplanung zur Steuerung von Daseinsvorsorge und Fachplanungen	42
4.4.1. Das Kriterium der Überfachlichkeit	42
4.4.2. Das Kriterium der Überörtlichkeit	44

4.5. Zwischenergebnis	47
4.5.1. Die Grenzen der Raumordnungsklauseln.....	47
4.5.2. Regionalplanung als Koordinierungsplanung	48
5. Bisherige Anwendungen formeller und informeller Instrumente und Steuerungsansätze der Regionalplanung	49
5.1. Zusammenfassung der Kernaussagen	49
5.2. Abgrenzung formeller und informeller Instrumente	49
5.3. Formelle Instrumente der Regionalplanung zur Steuerung von Daseinsvorsorge und Fachplanungen	50
5.3.1. Bundesweiter Überblick über die formellen Instrumente zur Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung zur Daseinsvorsorge	50
5.3.2. Formelle Instrumente zur Steuerung von Daseinsvorsorge nach Bundesländern.....	54
5.3.3. Fallstudien innovativer formeller Instrumente	92
5.4. Informelle Steuerungsansätze der Regionalplanung zur Beeinflussung von Daseinsvorsorge und Fachplanungen	96
5.4.1. Informelle Instrumente im Raumordnungsgesetz und in den Landesplanungsgesetzen	96
5.4.2. Bundesweiter Überblick über die informellen Instrumente	99
5.4.3. Informelle Instrumente, die bisher noch nicht von der Regionalplanung eingesetzt werden ...	106
5.4.4. Fallstudien innovativer informeller Instrumente	107
5.5. Zusammenfassung und Einschätzung zum Einsatz formeller und informeller Instrumente	126
6. Handlungsempfehlungen und Vorschläge für neue Instrumente	128
6.1. Zusammenfassung der Kernaussagen	128
6.2. Ableitung von Handlungsempfehlungen	129
6.2.1. Handlungsempfehlungen auf Ebene des Bundes	130
6.2.2. Handlungsempfehlungen auf Ebene der Länder	132
6.2.3. Handlungsempfehlungen auf Ebene der Region.....	133
6.3. Vorschläge für neue Instrumente zur Verbesserung der Steuerung der Daseinsvorsorge.....	134
Literatur	137

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufgabenfelder öffentlicher Daseinsvorsorge in Deutschland	19
Abbildung 2: Schematischer Aufbau des Forschungsprojektes.....	26
Abbildung 3: Inhaltliche Festlegungen in Landesplanungsgesetzen nach Daseinsvorsorgebereichen	53

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bestandsaufnahme der Fachplanungen	23
Tabelle 2: Forschungsleitende Fragen nach Arbeitspaketen.....	27
Tabelle 3: Einordnung der Raumordnungsklauseln in die Fachplanungsgesetze	35
Tabelle 4: Tabellarische Gegenüberstellung des Steuerungspotenzials von Fachplanung und Regionalplanung	45
Tabelle 5: Tabellarische Darstellung der Zuständigkeit für die Raumplanungen der Daseinsvorsorge am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen.....	46
Tabelle 6: Bundesweite Übersicht von Festlegungen zur Daseinsvorsorge in Landesplanungsgesetzen, Landesentwicklungsplänen und Regionalplänen.....	51
Tabelle 7: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Baden-Württemberg	55
Tabelle 8: Festlegungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Bayern	58
Tabelle 9: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Brandenburg.....	62
Tabelle 10: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Hessen	64
Tabelle 11: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Mecklenburg-Vorpommern	67
Tabelle 12: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Niedersachsen.....	70
Tabelle 13: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Nordrhein-Westfalen.....	74
Tabelle 14: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Rheinland-Pfalz	76
Tabelle 15: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Sachsen.....	79
Tabelle 16: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Sachsen-Anhalt.....	82
Tabelle 17: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Schleswig-Holstein	85
Tabelle 18: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Thüringen	88
Tabelle 19: Fallstudie Sachlicher Teilplan "Regionalstrategie Daseinsvorsorge und Entwicklung der Siedlungsstruktur"	93
Tabelle 20: Fallstudie Planzeichen für Pumpspeicherkraftwerk	94
Tabelle 21: Bundesweite Übersicht über die Anwendung informeller Instrumente.....	100

Tabelle 22: Überblick über die informellen Instrumente unter Beteiligung der Regionalplanung in den untersuchten Bereichen der Daseinsvorsorge.....	102
Tabelle 23: Überblick über die informellen Ansätze ohne maßgebliche Beteiligung der Regionalplanung	106
Tabelle 24: Fallstudie Umfrage zum Thema Daseinsvorsorge bei den Kommunen	108
Tabelle 25: Fallstudie Infrastrukturkarte.....	110
Tabelle 26: Fallstudie Regionalstrategie Demografischer Wandel (RDW)	112
Tabelle 27: Fallstudie Demografiecheck.....	113
Tabelle 28: Fallstudie Klimaschutzkonzept.....	115
Tabelle 29: Fallstudie Integriertes Verkehrskonzept für die Planungsregion Uckermark-Barnim	117
Tabelle 30: Fallstudie Integrierte Verkehrsnachfrageanalyse	118
Tabelle 31: Fallstudie „Mobilitätskonzept Rhein-Neckar“	120
Tabelle 32: Fallstudie Regionalstrategie Daseinsvorsorge (AG Bildung)	121
Tabelle 33: Fallstudie Einzelhandelskooperation in Ost-Friesland	123
Tabelle 34: Fallstudie Regionales Einzelhandelskonzept Mittelthüringen (REHK)	124
Tabelle 35: Tabellarische Darstellung der Handlungsempfehlungen	129

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AG-KHG	Gesetz zur Ausführung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes
Art.	Artikel
ASB	Allgemeine Siedlungsbereiche
BauGB	Baugesetzbuch
Bay	Bayrischer, Bayrisches
BayEUG	Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen
BayStrWG	Bayrisches Straßen- und Wegegesetz
BB	Berlin-Brandenburg
BbgSchulG	Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Schulgesetz)
BbgStrG	Brandenburgisches Straßengesetz
BBPlG	Bundesbedarfsplangesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundesimmissionsschutzgesetz)
BODAN-Rail	Internationales Projekt bezüglich des Schienenpersonennahverkehrs rund um den Bodensee
BremÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Bremen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BvR	Aktenzeichen einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht
BW	Bundesland Baden-Württemberg
BY	Bundesland Bayern
bzw.	beziehungsweise
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
d.h.	das heißt
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)

ebd.	ebenda
EFRE	Europäische Fonds für Regionale Entwicklung
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ENeuOG	Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz)
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
Euregio Egrensis	Europaregion in Mitteleuropa
f., ff.	folgende
FStrAbG	Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz)
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GVZ	Güterverkehrszentrum
HE	Bundesland Hessen
HLPG	Hessisches Landesplanungsgesetz
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStrG	Hessisches Straßengesetz
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von
IfV	Institut für Verkehrswesen
IHK	Industrie- und Handelskammer
ILEK	Integriertes ländliches Entwicklungskonzept
INTERREG	Teil der Struktur- und Investitionspolitik der Europäischen Union
IVK	Integriertes Verkehrskonzept
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz)
KHGG	Krankenhausgestaltungsgesetz
kV	Kilovolt
LaPlaG	Landesplanungsgesetz
LEADER	Förderprogramm zur Realisierung von Projekten im ländlichen Raum
LEntwG	Landesentwicklungsgesetz

LEP	Landesentwicklungsplan
LEPro	Landesraumentwicklungsprogramm, Landesentwicklungsprogramm
LKGBbg	Krankenhausgesetz des Landes Brandenburg
LKHG, LKG	Landeskrankenhausgesetz
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LPIG, LplG	Landesplanungsgesetz
LROP	Landes-Raumordnungsprogramm
LSA	Bundesland Sachsen-Anhalt
LStrG	Landesstraßengesetz
LufffahrtZustVO	Zuständigkeitsverordnung Luftfahrt
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LVerf NRW	Landesverfassung Nordrhein-Westfalen
LVNP	Schienenpersonennahverkehr
LVO	Landesverordnung
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MV, M-V	Bundesland Mecklenburg-Vorpommern
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz
Nds.	Niedersächsisches
NI	Bundesland Niedersachsen
NNVG	Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz
NROG	Niedersächsisches Raumordnungsgesetz
NROP	Niedersächsisches Raumordnungsprogramm
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStrG	Niedersächsisches Straßengesetz
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVG	Nahverkehrsgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
o.Ä.	oder Ähnlichem/s
o.J.	ohne Jahr
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte

PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PfZV	Planfeststellungszuweisungsverordnung
P+R	Park and Ride
RDW	Regionalstrategie Demografischer Wandel
RegBkPIG	Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung
REHK	Regionales Einzelhandelskonzept
REK	Regionales Entwicklungskonzept
REnKCO2	Regionales Energie- und Klimaschutzkonzept für den Großraum Braunschweig
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RP	Bundesland Rheinland-Pfalz
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm
S.	Seite
S-Bahn	Stadtschnellbahn
Sächs	Sächsisches
SchulG	Schulgesetz
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch
SH	Bundesland Schleswig-Holstein
SL	Bundesland Saarland
SN	Bundesland Sachsen
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SStrG	Saarländisches Straßengesetz
ST	Bundesland Sachsen-Anhalt
StrG	Straßengesetz
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
TEN	Transeuropäische Netze
TEN-E	Transeuropäische Netze für Energie
TH	Bundesland Thüringen
Thür	Thüringer
TKG	Telekommunikationsgesetz
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Vfg.	Verfügung
VGH	Verwaltungsgerichtshof

vgl.	vergleiche
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)
z.B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZGB	Zweckverband Großraum Braunschweig

1. Kurzfassung

Problemstellung

Die Leitvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist ein zentrales Prinzip der Raumordnung in der Bundesrepublik und im engen Zusammenhang mit dem Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung zu sehen. Im komplexen Politikfeld der Daseinsvorsorge geht es im Zusammenhang mit der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse vorrangig um die Sicherung eines Mindestniveaus der Versorgung. Diese Mindestniveaus werden vielfach durch fachpolitisch bzw. fachplanerisch festgesetzte (Mindest-)Standards bestimmt, die in der Regel auf der Ebene einzelner Bundesländer festgelegt werden. Dies geschieht durch Rechtsnormen, überwiegend in Form von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Der Einfluss der Raumordnung ist dabei meist eher gering. Wünschenswert wäre eine stärkere Koordination der vielfältigen Fachplanungen, insbesondere auf regionaler Ebene. Hier stehen der Regionalplanung sowohl Instrumente der formellen Planung als auch informelle Ansätze zur Verfügung, die im Hinblick auf die Koordination der Daseinsvorsorge noch intensiver berücksichtigt werden sollten. In der Studie wird die Bedeutung der Regionalplanung für die Steuerung von Daseinsvorsorge und die Koordination der damit zusammenhängenden Fachplanungen für alle Flächenländer systematisch untersucht und bewertet. Auf der Basis einer umfassenden juristischen Betrachtung und empirischen Erhebung werden Strategien und Handlungsempfehlungen für die Regionalplanung erarbeitet. Zielsetzung ist es, Vorschläge zu erarbeiten, wie sowohl das formelle als auch das informelle Instrumentarium der Regionalplanung weiterentwickelt werden könnte, um eine effektivere und effizientere Steuerung der Daseinsvorsorge zu ermöglichen.

Die Studie folgt einem weiten Daseinsvorsorgebegriff, der anerkennt, dass für die Aufrechterhaltung der Lebensqualität vor Ort ein breites Spektrum an Leistungen notwendig ist. Die für unterschiedliche Gruppen der Bevölkerung als besonders relevant erachteten Daseinsvorsorgebereiche variieren subjektiv, nach Lebensalter, sozialer Situation und räumlichen Gegebenheiten. Die Leistungen der Daseinsvorsorge sollten der Bevölkerung zu einem sozialverträglichen Preis eine Mindestqualität der Versorgung in akzeptabler Entfernung bieten. Die Erreichbarkeit nimmt dabei eine Schlüsseldimension ein. Leistungen der Daseinsvorsorge wurden bisher in vielen Bereichen (außer *Einzelhandell/Nahversorgung*) vorwiegend von Staat und Kommunen erbracht, die Bereitstellung in einer Arbeitsteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor nimmt jedoch zu.

Zentrale Daseinsvorsorgebereiche, die in der Studie untersucht werden, sind:

- Energieversorgung
- Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)
- Verkehrsinfrastruktur
- Schulausbildung
- Nahversorgung

Die Bereiche Telekommunikation/Breitband und Gesundheitsdienste wurden als Exkurse in die Ausführungen aufgenommen.

Untersuchungsmethoden

Die Projektbearbeitung erfolgte in fünf Arbeitspaketen. Nach der Klärung der Begrifflichkeiten und Ableitung eines Analyseschemas erfolgten parallel die Bearbeitung der juristischen Fragestellungen und die empirische Untersuchung der formellen und informellen Instrumente der Regionalplanung. Die hier erarbeiteten Zwischenergebnisse

und weiterführenden Fragen flossen in eine Befragung der Träger der Regionalplanung und die Untersuchung bisheriger innovativer Instrumentenanwendung ein. Für die Befragung wurden Telefoninterviews mit den für die Regionalplanung zuständigen Stellen in den Bundesländern geführt (ohne Stadtstaaten und Saarland). In einem Workshop im Mai 2016 wurden die Zwischenergebnisse und erste Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Instrumentariums in einem ausgewählten Kreis von Expertinnen und Experten der Landes- und Regionalplanung, der Planungsforschung und des Planungsrechts diskutiert. Aufbauend auf diesen Untersuchungsergebnissen wurden Vorschläge für neue Instrumente und ihre Einführung und Handlungsempfehlungen für den Gesetzgeber und die Landes- und Regionalplanung formuliert.

Ergebnisse

ERGEBNISSE AUS DER JURISTISCHEN BETRACHTUNG DER REGIONALPLANUNG

Anhand der juristischen Betrachtung der Regionalplanung zur Koordination und Steuerung von Daseinsvorsorge und Fachplanungen in den ausgewählten Bereichen für alle zwölf Flächenländer mit Regionalplanung wurde deutlich, dass die Regionalplanung die Fachplanungen der Daseinsvorsorge mit ihrem zentralen Instrument, dem Regionalplan, i.S.d. § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ROG, auf vielfältige Weise koordinieren und steuern kann. Die Regionalpläne enthalten strikte Ziele und abwägungsrelevante Grundsätze (§ 7 Abs. 1, § 3 Abs. 1 Nr. 2 und 3 ROG). Die zentralen Vorschriften über die Bindungswirkungen dieser Erfordernisse der Raumordnung finden sich in § 4 ROG. Neben diese Generalklausel treten die speziellen Raumordnungsklauseln. Unter diesen Begriff werden diejenigen Normen gefasst, welche in Fachplanungsgesetzen zu finden sind und zudem die Rechtsfolgen des § 4 ROG aufgreifen. Der Raumordnungsplan ist daher kraft Gesetzes durch die Raumordnungsklauseln in ROG und Fachgesetzen mit Rechtsverbindlichkeit ausgestattet und muss folglich sowohl von anderen Fachplanungsträgern als auch den Kommunen befolgt werden. Aufbauend auf der Analyse der Raumordnungsklauseln können die formalen Kompetenzen der Raumordnung zur Koordinierung und Steuerung der Fachplanungen der Daseinsvorsorge diskutiert werden. Als zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Planung (§ 1 Abs. 1 ROG) soll die Regionalplanung die unterschiedlichen Fachplanungen im Wesentlichen koordinieren und unterstützen. Gestärkt wird die Steuerungswirkung der Raumordnungsplanung durch formelle, wie z.B. den landesplanerischen Vertrag i.S.d. § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ROG, sowie informelle kooperative Instrumente, wie z.B. regionale Entwicklungskonzepte i.S.d. § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 oder grenzübergreifende Zusammenarbeit i.S.d. § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG, sodass die Regionalplanung als „Moderator“ zwischen den Fachplanungen fungieren kann. Aktuelle Beispiele verknüpfen im Rahmen von Sachlichen Teilplänen zur Daseinsvorsorge traditionelle Rechtsinstrumente wie das Zentrale-Orte-Konzept mit informellen Mechanismen, um die Erreichbarkeit der Leistungen der Daseinsvorsorge auch in Zeiten des demografischen Wandels zu gewährleisten.

ERGEBNISSE AUS DER UNTERSUCHUNG DER FORMELLEN UND INFORMELLEN INSTRUMENTE DER REGIONALPLANUNG

Die Untersuchung der formellen und informellen Instrumente der Regionalplanung gab einen umfassenden Überblick über das aktuell verfügbare Instrumentarium der Regionalplanung zur Steuerung von Daseinsvorsorge und Koordination der Fachplanungen in allen bundesdeutschen Flächenländern. Hierfür wurden für die untersuchten Bundesländer und die ausgewählten Daseinsvorsorgebereiche die formellen Instrumente, d.h. die textlichen und zeichnerischen Festlegungen in Landesplanungsgesetzen, Landesentwicklungsplänen oder -programmen sowie Regionalplänen, ausgewertet. Von jedem Bundesland wurde etwa die Hälfte der Regionalpläne als Stichproben analysiert. Außerdem sind die Interviews mit Fachleuten der Regionalplanung in die Ergebnisse eingeflossen.

Entsprechend der oben beschriebenen Kompetenzzuordnung nutzen die Regionalplanungsträger die Möglichkeit von Festlegungen in Regionalplänen zur Steuerung der Daseinsvorsorge je nach Bundesland und Gegenstand in unterschiedlicher Weise. Die Interviews verdeutlichten dabei, dass vielfach Ergebnisse aus Fachplänen in die Darstellung des Regionalplans nachrichtlich übernommen werden und darüber hinaus nur selten eine weitere aktive Abstimmung der Fachplanungen stattfindet. Regelungen für alle ausgewählten Daseinsvorsorgebereiche treffen nur wenige Länder. Insbesondere in den Bereichen *Schulausbildung* und *ÖPNV* findet nur wenig regionalplanerische Steuerung statt. Weitere formelle Instrumente, die zur Steuerung der Daseinsvorsorge eingesetzt werden, sind Teilfortschreibungen der Regionalpläne, die Erstellung von Sachlichen Teilplänen und die Verwendung von Planzeichen.

Des Weiteren wurde ein Überblick über die in den Bundesländern verwendeten sogenannten informellen Instrumente der Regionalplanung gegeben. Es gibt ein breites Spektrum informeller Instrumente, die die Regionalplanungsträger in sehr unterschiedlichem Umfang einsetzen. Regionale Entwicklungskonzepte, regionale und interkommunale Netzwerke und Kooperationsstrukturen, regionale Foren und Aktionsprogramme zu aktuellen Handlungsanforderungen sowie Raumbesichtigung zählen zu den häufigsten Instrumenten. Diese können durch vertragliche Vereinbarungen formalisiert werden. Zudem wurden Instrumente dargestellt, die noch nicht von der Regionalplanung eingesetzt werden, sich aber grundsätzlich für eine Beeinflussung von Daseinsvorsorge und Fachplanungen eignen. Eine Auswahl der informellen Instrumente wurde detailliert in Fallstudien betrachtet.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN UND WEITERENTWICKLUNG DES INSTRUMENTARIUMS

Zielsetzung der Studie war es, Empfehlungen für die Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums zu geben, um den Koordinationsauftrag der Regionalplanung in Bezug auf Daseinsvorsorge und Fachplanungen zu stärken. Hinweise für die Verbesserung der Steuerungswirkung der Regionalplanung wurden sowohl aus der juristischen Betrachtung der Regionalplanung zur Koordination und Steuerung von Daseinsvorsorge und Fachplanungen, wie auch aus der umfassenden Untersuchung der formellen und informellen Instrumente und der Befragung der Träger der Regionalplanung abgeleitet. Die Handlungsempfehlungen wurden nach räumlicher Ebene und Zuständigkeit für die Gesetzgeber geordnet und für die Praxis der Landes- und Regionalplanung aufbereitet. Zudem wurden Empfehlungen für den formellen und informellen Instrumenteneinsatz formuliert und weitere Möglichkeiten für die Regionalplanung aufgezeigt, wie sie Anpassungsprozesse von Einrichtungen der Daseinsvorsorge an den demografischen Wandel in Zukunft effektiver begleiten kann, sodass sozialverträglichen und kosteneffizienten Lösungen zum Durchbruch verholfen werden kann.

Ausgangspunkt regionalplanerischen Denkens ist das Zentrale-Orte-Konzept, das nach dem Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vom 9. März 2016 weiterhin zur Steuerung von Standortentscheidungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge Anwendung finden soll. Das Ziel, raumrelevante Daseinsvorsorgeeinrichtungen an *Zentralen Orten* zu bündeln und dort eine Versorgung der Bevölkerung anzubieten, kann mithilfe einer aktiven Koordination der Fachplanungen durch die Regionalplanung gefördert werden. Hierzu müsste den regionalen Verwaltungsspitzen und den sektoral planenden Fachverwaltungen der Mehrwert einer integrierenden Planung, etwa durch die Bündelung von Angeboten in *Zentralen Orten*, verdeutlicht werden. Eine frühzeitige Einbeziehung der entsprechenden, für die Daseinsvorsorge relevanten, Fachplanungen kann den Koordinationserfolg maßgeblich verbessern. Die Intensität des Einsatzes formeller und möglicher weiterführender informeller Instrumente zur Koordination der Fachplanungen und zur Stärkung der Daseinsvorsorge ist sicherlich auch zu einem Großteil personenabhängig. Fachliches Interesse, persönliche und institutionelle Vernetzung sowie vorhandene Arbeitskapazitäten haben starken Einfluss auf den Erfolg. Es ist zu bedenken, dass die Wahrnehmung von stärker

zu koordinierenden Aufgaben – über die reinen Pflichtaufgaben hinaus – eine entsprechende Personalausstattung der Regionalplanung erfordert.

Eine Mischung von formellen und informellen Instrumenten, d.h. planungsrechtlich verbindlichen Instrumenten und Instrumenten ohne Bindungswirkung im Sinne von § 4 ROG, ist zentral für eine effektive Steuerung der Daseinsvorsorge. Informelle Instrumente binden weitere Akteurskreise als formelle Instrumente ein und profitieren von ihrer Flexibilität. Es ist grundsätzlich nicht sinnvoll, informelle Instrumente zu formalisieren. Dennoch ist insbesondere eine Verlässlichkeit der Förderungen und Verstetigung der Akteursnetzwerke bedeutsam. Zur rechtlichen Absicherung informeller Abstimmungen könnten vermehrt Teilpläne oder landesplanerische Verträge genutzt werden. Sowohl die inhaltlich-rechtliche als auch die zeitliche Absicherung und Verstetigung der informellen Konzepte (im Sinne einer Nachhaltigkeit) sollen von der Regionalplanung gefördert werden.

Handlungsoption des Gesetzgebers (Bund und Länder) ist beispielsweise eine Stärkung des Koordinationsauftrags der Regionalplanung in Bezug auf die Fachplanungen in § 13 (1) ROG sowie die Einführung weiterer qualifizierter Raumordnungsklauseln, wie etwa die Anpassungspflicht gem. §1 (4) BauGB. Informelle Abstimmungen sollten in Teilplänen oder durch landesplanerische Verträge rechtlich abgesichert werden. Auf Ebene der Landes- und Regionalplanung könnten Sachliche Teilpläne der Daseinsvorsorge i.S.d. § 7 Abs. 1 S. 2 ROG genutzt werden, um die Daseinsvorsorge aktiver zu koordinieren. Die Regionalplanung könnte generell ihre Koordinierungsfunktion aktiver wahrnehmen, Fachplanungen frühzeitig beteiligen und ihre Aktivitäten in der Öffentlichkeit darstellen.

Viele innovative Ansätze und Instrumente wurden im Rahmen von Modellvorhaben bereits (befristet) erprobt und fanden punktuell Eingang in die Regionalplanung. Zum jetzigen Zeitpunkt kann es daher weniger darum gehen, weitere neue Instrumente und Ansätze zu konzipieren, sondern vorhandene Ideen und experimentelle Umsetzungen sowie die Erfahrungen damit zu sammeln, zu bewerten und diese Instrumente alltagstauglich zu machen. Formelle und informelle Instrumente zur innovativen Gestaltung der Daseinsvorsorge unter den Bedingungen schwieriger, räumlicher Strukturen und ungünstiger demografischer Entwicklungen können in einer Regionalstrategie zur Daseinsvorsorge gebündelt werden. Ansätze, die von der Regionalplanung zu einer verbesserten Steuerung der Daseinsvorsorge umgesetzt werden könnten sind beispielsweise Zielvereinbarungen, die zwischen Land und Planungsregionen bzw. zwischen Regionalplanung und interkommunal organisierten Teilräumen zur Sicherung der Daseinsvorsorge und zur Erarbeitung und Umsetzungen entsprechender Strategien geschlossen werden. Diese mittelfristig angelegten Zielvereinbarungen könnten Aussagen zur praktischen Umsetzung, insbesondere zu finanzieller Unterstützung und rechtlicher Ausgestaltung kooperativer Ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge enthalten. Auch die Ausweisung spezifischer Raumkategorien oder Raumtypen, z.B. Räume mit besonderem Handlungsbedarf zur Sicherung der Daseinsvorsorge, ist zweckdienlich. Dabei würden sowohl in der Landes- als auch der Regionalplanung in den Planwerken Räume dargestellt, in denen jetzt und/oder künftig die Tragfähigkeit der Einrichtungen der Daseinsvorsorge aufgrund des demografischen Wandels bzw. der wirtschaftlichen Struktur-schwäche besonders gefährdet ist. Für die in der Plankarte ausgewiesenen Teilräume könnten im Text Ziele und Grundsätze (sowie ggf. weitere Hinweise) formuliert werden, die für diese spezifischen Räume und ihre besondere Problematik innovative Ansätze für eine Verbesserung der Erreichbarkeit von Infrastrukturen, der Flexibilisierung der Daseinsvorsorge, die Notwendigkeit spezifischer Um- und Rückbaustrategien, die Flexibilisierung von Standards und ggf. für weitere Aspekte benennen. Als informelle Instrumente werden u.a. ein sogenannter Demografiecheck, der mit einem Demografie-Coaching verbunden werden kann, die Überführung informeller Instrumente mit vernetztem Charakter in verbindliche langfristige Kooperationsformen, die ressortübergreifende Kooperation möglichst vieler relevanter Akteure zur Schaffung von Anreizen in Förderrichtlinien und durch Wettbewerbe sowie eine Koordination durch Information als zielführend hervorgehoben.

2. Zielsetzung und Forschungsfragen

2.1. Einordnung des Themas in die aktuelle planerische und politische Debatte

Die Steuerung der Daseinsvorsorge auf Ebene der Regionalplanung ist in ganz engem Zusammenhang mit der allgemeinen Diskussion über die Realisierbarkeit gleichwertiger Lebensverhältnisse als grundlegender Leitvorstellung der Raumordnung zu sehen.

Seit einigen Jahren hat die Diskussion dazu deutlich an Intensität zugenommen (vgl. auch MKRO 2014, insbesondere Leitbild 2). Gründe dafür sind nicht nur die immer klarer sichtbaren Folgen des demografischen Wandels (insbesondere Schrumpfung und Alterung in vielen Regionen) und die damit verbundenen Fragen der Tragfähigkeit und des Umbaus von Infrastrukturen, sondern auch die finanziellen Engpässe der öffentlichen Hände (Schuldenbremse, Strukturprobleme des kommunalen Finanzsystems usw.). Hinzu kommt eine mit der Individualisierung als sozio-demografischem Trend immer weiter zunehmende Ausdifferenzierung der Nachfrage nach Leistungen der Daseinsvorsorge. Einen ersten Überblick über verschiedene Positionen gibt Neu (2009). Aktuelle Beiträge zur Diskussion sind z.B. Berlin-Institut 2013; Berlin-Institut 2015; Aring 2010; Kersten/Neu/Vogel 2015. Auch der Beirat für Raumentwicklung hat strategisch orientierte Beiträge und neue Instrumente in die Debatte eingebracht (z.B. Beirat für Raumentwicklung 2011).

Zunächst sei hier aus verschiedenen Gründen auf abnehmende Handlungskapazitäten von Staat und Kommunen, die verstärkt neue Organisationsformen und instrumentelle Ansätze im Zusammenspiel von öffentlichen Händen, zivilgesellschaftlichen Akteuren und Privatwirtschaft erfordern, hingewiesen. Auf die Vielfalt der Herausforderungen muss durch flexiblere Vorgehensweisen und Organisationsformen, die insbesondere durch die Digitalisierung zunehmend ermöglicht werden, reagiert werden. Eine wichtige Erkenntnis besteht darin, dass man nicht nur teilträumlich und lokal differenzierten Herausforderungen gerecht werden, sondern die Potenziale und Chancen spezifischer lokaler Situationen wahrnehmen muss. Das kann von der Verbesserung der Tragfähigkeit von Einrichtungen durch touristische Nachfrage bis zur Beachtung besonderer Projekte und Konstellationen (wie z.B. „Raumpioniere“, „Künstlerdörfer“) reichen. Gelegentlich wird auch ein sehr grundsätzlicher Perspektivenwechsel vorgeschlagen: Entscheidend sei nicht der materielle „Input“ an Infrastruktur, sondern der „Outcome“ (d.h. also die Betrachtung des Standes der Gesundheit, der Bildung, der Mobilität, nicht die Zahl der Krankenhäuser und Arztpraxen, der Schulen und Bahnhöfe) aus einer funktionalen Betrachtungsweise (vgl. ARL 2016a).

Angesichts der umfangreichen Herausforderungen sind in der jüngeren Vergangenheit in verschiedenen Zusammenhängen durch die EU sowie durch verschiedene Ressorts auf Bundes- und Länderebene vielfältige Modellvorhaben zur Erprobung und Unterstützung neuer Ansätze der Daseinsvorsorge gefördert worden, so etwa im Zusammenhang mit dem Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge (vgl. BMVBS 2011; Dehne/Kaether/Neubauer 2015). In diesem Kontext sind vielfältige innovative Instrumente und Organisationsformen konzipiert und realisiert worden, sodass in dieser Hinsicht umfangreiches Potenzial vorhanden ist. Vielfach ist es allerdings nicht gelungen, die neuen Ansätze langfristig zu verstetigen. Daher sind weiterführende Ansätze und Überlegungen, die die Erfahrungen mit den Modellvorhaben aufnehmen, sowie wichtige Aspekte der oben skizzierten Debatte berücksichtigen, dringend geboten.

2.2. Forschungsanlass und Fragestellung

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind ein zentrales Leitprinzip der Raumordnung in der Bundesrepublik und im engen Zusammenhang mit der Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung zu sehen. Zu den Aufgaben des Sozialstaates gehört die Ermöglichung der gleichen Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an öffentlich verantworteten Infrastrukturleistungen, ebenso wie die gleiche Chance auf Selbstentfaltung der Person.

In der Raumordnung hat die Thematik in der jüngeren Vergangenheit erheblich an Bedeutung gewonnen. Trotz dieser aktuell hohen Bedeutung der Daseinsvorsorge für die Raumordnung ist längst nicht geklärt, wie das Instrumentenspektrum der Raumordnung, also der Landes- und Regionalplanung, in bestmöglicher Weise zur Sicherung der Daseinsvorsorge beitragen kann. Vielfach werden die Standards und deren Erfüllung von Fachplanungen und Fachpolitiken bestimmt und der koordinierende Einfluss der Raumordnung ist eher gering. Wünschenswert wäre eine effektivere Koordination dieser vielfältigen Fachplanungen, insbesondere auf regionaler Ebene (vgl. Einig 2011a). Hier stehen sowohl das Instrumentarium der formellen Planung als auch informelle Ansätze zur Verfügung, die im Hinblick auf die Koordination der Daseinsvorsorge noch intensiver berücksichtigt werden könnten.

Daher richten sich die Leitfragen der Untersuchung auf das Verhältnis von Fachplanung und Regionalplanung in Bezug auf die Steuerung der Daseinsvorsorge und die Möglichkeiten, sowohl das formelle als auch das informelle Instrumentarium, das der Regionalplanung zur Verfügung steht, weiterzuentwickeln, um eine effektive und effiziente Koordinierung zu ermöglichen.

2.3. Begriffsverständnisse und definitorische Grundlagen

Daseinsvorsorge wird in vielfältigen Kontexten verwendet und wissenschaftlich untersucht. Jedoch gibt es keine Legaldefinition und wird der Begriff häufig unterschiedlich ausgelegt. Die Abgrenzung der Daseinsvorsorgebereiche unterliegt im Zeitverlauf Veränderungen durch gesellschaftliche Entwicklungen und Rahmenbedingungen. Der Staatsrechtler Ernst Forsthoff definierte in den späten 1930er Jahren Daseinsvorsorge als Gewährleistung aller lebensnotwendigen Leistungen durch die staatliche Verwaltung. Dies beinhaltete die Versorgung mit Wasser, Gas und Elektrizität sowie Post, Telekommunikation und öffentlichen Verkehr, aber auch Vorsorge im Falle von Krankheit, Alter, Invalidität und Arbeitslosigkeit (Forsthoff 1938 zit. in Neu 2009: 10). In späteren Ausführungen weitete Forsthoff das Begriffsverständnis aus und fasste unter Daseinsvorsorge auch ein breites Angebot an Leistungen, wie z.B. kulturelle Angebote.

Eine grundlegende, wiederum eher eng gefasste Definition lieferte 1984 das Bundesverfassungsgericht. Demnach ist die Daseinsvorsorge eine öffentliche Aufgabe, „derer der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf“ (BVerfGE 66, 248, 258; bestätigt durch BVerfGE 134, 242 Rn. 286).

Im Raumordnungsgesetz (ROG) wird hingegen ein breiteres Verständnis von Daseinsvorsorge vertreten und eine rechtliche Grundlage für die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in der Fläche gelegt. Es werden zusätzliche Komponenten der Daseinsvorsorge benannt, die sich im Kern auf die Bereiche *Infrastruktur*, *Siedlungsstruktur* und *Erreichbarkeit* beziehen. Durch die Verbindung von *Daseinsvorsorge* mit einer räumlichen Kategorie, beispielsweise den „dünn besiedelten Regionen“, wird die Daseinsvorsorge auch ein Bestandteil der räumlichen Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen. In ROG § 2 (2) wird ausgeführt:

„1. Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen,

Entwicklungspotenziale sind zu sichern und Ressourcen nachhaltig zu schützen.

(...)

3. Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen.“

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) verwendet den Begriff der Daseinsvorsorge wie folgt: „Der Begriff der Daseinsvorsorge steht für die Übernahme einer Gewährleistungs- und/oder Erbringungsverantwortung für die flächendeckende Versorgung mit bestimmten, von den politisch Verantwortlichen als lebenswichtig eingestuften Gütern und Dienstleistungen zu allgemein tragbaren Preisen und in zumutbaren Entfernungen durch Staat und Kommunen. Dabei zählen zu den Aufgabenfeldern der öffentlichen Daseinsvorsorge technische Dienstleistungen wie die Versorgung mit Energie, Wasser, Telekommunikation, öffentlichem Nah- und Fernverkehr, Post, Abfall- und Abwasserentsorgung ebenso wie die Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen wie Kulturangebote, Gesundheitsdienste, Kinderbetreuung, Schulausbildung und Altenpflege oder Rettungsdienst, Katastrophenschutz und Brandschutz“ (BMVBS 2011: 6).

Von zentraler Bedeutung für die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen am gesellschaftlichen Leben ist die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Zur Verbesserung der Erreichbarkeit auch für nicht (auto-)mobile Bevölkerungsgruppen sind Anpassungsleistungen im ÖPNV erforderlich (vgl. BMVBS 2012). Letztendlich ist eine intelligente räumliche und zeitliche Abstimmung der Infrastrukturangebote notwendig, um die Erreichbarkeit öffentlicher und privater Dienstleistungen zu sichern. Je nach regionaler Situation und Art der infrastrukturellen Einrichtung ist abzuwägen, inwiefern einer weiteren Konzentration oder eher einer flexiblen oder dezentralen Lösung Vorrang zu geben ist (vgl. BMVBS/BBR 2006). Neben Erreichbarkeitsfragen und regionalplanerischen Vorgaben nehmen auch fachplanerische Vorgaben und privatwirtschaftliche Entscheidungen Einfluss auf Standortentscheidungen von Infrastrukturen.

In den Modellvorhaben der Raumordnung wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche Untersuchungen zu Fragen der Daseinsvorsorge auf Basis des oben genannten, durch das BMVBS verwendeten, Begriffsverständnisses durchgeführt. Dabei wurden unterschiedliche Bereiche der Daseinsvorsorge vertieft untersucht. In der Studie „Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge“ (BMVBS 2010c) werden die Daseinsvorsorgebereiche *Bildung, Sporteinrichtungen, Gesundheitsversorgung, Katastrophenschutz* und *Erreichbarkeit/ÖPNV* betrachtet. Im Modellvorhaben der Raumordnung „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ (Dehne/Kaether/Neubauer 2015; unveröffentlichter Zwischenbericht 2. Umsetzungsphase) wird eine thematische Querauswertung der Pilotprojekte aus den Themenschwerpunkten *Leben im Alter/Pflege/Gesundheit, Bildung/Fachkräfte* sowie *Mobilität* vergleichend erstellt.

Eine von unterschiedlichen Quellen immer wieder aufgegriffene Definition liefert Einig (2008). Als Aufgabenfelder öffentlicher Daseinsvorsorge bezeichnet er jene Dienstleistungen, an deren Angebot ein öffentliches Interesse besteht. Dabei greift er zusätzlich zu anderen Zusammenstellungen die Bereiche der Wohnungswirtschaft und der Finanz- und Versicherungsdienstleistungen auf (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Aufgabengebiete öffentlicher Daseinsvorsorge in Deutschland

Technische Dienstleistungen	Soziale Dienstleistungen
Verkehrsinfrastruktur	Kulturelle Versorgung
Verkehrsdienste, wie Schülertransport und öffentlicher Verkehr	Schule und Bildungswesen
Kommunikationsdienstleistungen	Kinderbetreuung
Energieversorgung	Gesundheitswesen und Altenpflege
Wasserwirtschaft, einschließlich Ver- und Entsorgung	Finanz- und Versicherungsdienstleistungen
Abfallwirtschaft	Katastrophenschutz, Feuerwehr und Rettungswesen
Deichbau	Sonstige soziale Infrastrukturen, wie Sportstätten, Friedhöfe
Wohnungswirtschaft (sozialer Wohnungsbau)	

Quelle: Einig 2008: 18

In der Arbeitsgruppe „Regionen im demografischen Wandel stärken“ zur Vorbereitung des Demografieipfels der Bundesregierung 2015 wird insbesondere der Anspruch der Bürger auf eine angemessene Grundversorgung hervorgehoben. Das Begriffsverständnis wird hier entsprechend um Pflege, Polizei, Straßen und Wege, Lebensmittel, sowie Finanzdienste und Verwaltungsdienstleistungen erweitert. Zu dieser Grundversorgung gehören demnach:

- Erziehung und Bildung (Kindertagesstätten- und Schulgesetze)
- Gesundheit und Pflege (Kranken-/Pflegeversicherungsleistungen)
- Sicherheit (Feuerwehr, Rettungswesen, Polizei)
- Sicherung der Erreichbarkeit (u.a. durch ÖPNV)
- infrastrukturelle Erschließung (Wasser, Abwasser, Energie, Straßen/Wege)
- Universaldienstleistungen (Post, Telekommunikation)
- Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs (Lebensmittel, Finanzdienste, und andere)
- Verwaltungsdienstleistungen.

(AG Demografischer Wandel 2015: 3)

Steinführer kommt auf Basis einer Auswertung unterschiedlicher Studien und Kategorisierungen zum Ergebnis, dass die unter dem Begriff der Daseinsvorsorge gefassten Felder je nach fachlichem und politischem Kontext unterschiedlich sind. „Als kleinste Schnittmenge verschiedener Konzeptualisierungen lassen sich unter Daseinsvorsorge grundlegende technische und Mobilitätsinfrastrukturen, soziale und kulturelle Dienstleistungen sowie Brand- und Katastrophenschutz zählen“ (Steinführer 2015: 6).

2.3.1. Definition von Daseinsvorsorge in der Studie

In der Literatur werden wie oben dargestellt unterschiedliche Bereiche der Daseinsvorsorge zugerechnet. Die vorliegende Studie folgt einem weiten Daseinsvorsorgebegriff, der anerkennt, dass für die Aufrechterhaltung der Lebensqualität vor Ort ein breites Spektrum an Leistungen notwendig ist. Dabei variieren die für unterschiedliche Gruppen der Bevölkerung als besonders relevant erachteten Daseinsvorsorgebereiche subjektiv nach Lebensalter und räumlichen Gegebenheiten.

Im Rahmen der Studie werden Leistungen der Daseinsvorsorge aus den Bereichen technische und soziale Infrastruktur sowie der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen als Kernbereiche der Daseinsvorsorge erachtet (vgl. Tabelle 1). Energieversorgung, Wasserver- und Entsorgung, Abfallentsorgung, Telekommunikation, Post, ÖPNV und Verkehrsinfrastruktur gehören zu den technischen Infrastrukturen. Zum Bereich *soziale Infrastruktur* zählen u.a. Kulturangebote, Gesundheits- und Pflegedienste, Kinderbetreuung und Schulausbildung sowie Katastrophenschutz, Feuerwehr und Rettungswesen. Daneben sind die Versorgung mit Verwaltungs- und Finanzdienstleistungen sowie die Nahversorgung ebenfalls Teil der Daseinsvorsorge.¹ Diese Leistungen sollten der Bevölkerung zu tragbaren Preisen eine Mindestqualität der Versorgung in akzeptabler Entfernung bieten. Die Erreichbarkeit nimmt dabei eine Schlüsseldimension ein. Leistungen der Daseinsvorsorge wurden bisher vorwiegend von Staat und Kommunen erbracht, die Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge in einer Arbeitsteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor nimmt jedoch zu.

Daseinsvorsorge wird in der Studie somit als „Alle gemeinwohldienlichen Leistungen im weiteren Sinn, die der Einzelne zu einer angemessenen Lebensführung benötigt und deren grundsätzlich marktförmige Darstellung daher regelmäßig staatlichem Einfluss unterliegt. Diese Leistungen sollten der Bevölkerung zu einem sozialverträglichen Preis eine Mindestqualität der Versorgung in akzeptabler Entfernung (Erreichbarkeit) bieten“ definiert.

Um angesichts der Vielzahl der Daseinsvorsorgebereiche den Bearbeitungsumfang in leistbarem Rahmen zu halten, wurden fünf Themenfelder für die vertiefte Untersuchung ausgewählt. Hierfür spielten sowohl die Bedeutung des Bereichs für die Erfüllung der Daseinsvorsorge, die Steuerungsmöglichkeiten der Regionalplanung und die Bedeutung neuer Governanceformen sowie das vorhandene Vorwissen aus eigenen Untersuchungen und bisherigen Studien zur Daseinsvorsorge eine Rolle.

Zentrale Daseinsvorsorgebereiche, die in der Studie untersucht wurden, sind:

- Energieversorgung
- ÖPNV
- Verkehrsinfrastruktur
- Schulausbildung
- Nahversorgung

Die Bereiche Telekommunikation/Breitband und Gesundheitsdienste wurden als Exkurse in die Ausführungen aufgenommen.

2.3.2. Definition weiterer zentraler Begrifflichkeiten

Weitere wichtige im Bericht verwendete Begriffe sollen an dieser Stelle kurz erläutert werden.

Unter dem Begriff „**Ermächtigung/Ermächtigungsgrundlage**“ wird im Bericht jede Rechtsnorm verstanden, die dem Staat die Befugnis verleiht, die Grundrechte oder die kommunale Selbstverwaltungsgarantie einzuschränken. Der Begriff „**Mindeststandards**“ wird im Bericht in Bezug auf bestimmte Versorgungsstandards, wie z.B. der Krankenhausversorgung, der Rettungsdiensterreichbarkeit oder der Postversorgung, verwendet. Er bezeichnet

¹ Bereiche wie die Wohnungswirtschaft oder die Polizei, die bei anderen Autoren zur Daseinsvorsorge gerechnet werden (vgl. Einig 2008; AG Demografischer Wandel 2015), werden im Folgenden aufgrund ihrer Sonderrollen nicht weiter ausgeführt.

demnach verbindliche Vorgaben zum Umfang der Ausstattung oder Erreichbarkeit.

Als „**formelle Instrumente**“ werden in der Studie Instrumente der Raumordnung mit Bindungswirkung im Sinne von § 4 ROG bezeichnet, wie Regionalpläne, Teilpläne, Teilfortschreibungen oder landesplanerische Verträge i.S.d. § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ROG.

Unter „**informellen Instrumenten**“ werden im Folgenden Instrumente verstanden, die keine Bindungswirkung im Sinne von § 4 ROG aufweisen, wie informatorische Instrumente, Konzepte oder Netzwerke und sonstige Kooperationsstrukturen. Insbesondere letztere können auch durch rechtliche Regelungen beispielsweise privatrechtlicher Art formalisiert werden und rechtliche Wirkungen entfalten. Im Rahmen der Untersuchung werden diese jedoch aus Perspektive der Regionalplanung als informelle Instrumente behandelt.

Als „**innovativ**“ werden Instrumente bezeichnet, die

- bisher nur vereinzelt angewendet werden und damit für einen Großteil der Planungsträger neu sind, oder die zwar in einigen Bundesländern häufig eingesetzt werden, dafür in anderen Bundesländern nicht, oder aber nur in Einzelfällen
- die eine methodische oder inhaltliche Weiterentwicklung eines gängigen Instruments darstellen oder
- die neu für den Zweck einer regionalplanerischen Steuerung eingesetzt werden

2.4. Steuerungsmöglichkeiten und Steuerungsverständnis

Gemeinwohlorientierte Dienstleistungen der Daseinsvorsorge werden bisher vorwiegend von Staat und Kommunen erbracht. Durch zunehmende Liberalisierung und Privatisierung werden jedoch in stärkerem Maß Leistungen der Daseinsvorsorge in einer Arbeitsteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor bereitgestellt. Auch innerhalb des öffentlichen Sektors werden gemeinwohlorientierte Angebote der Daseinsvorsorge zunehmend in Arbeitsteilung realisiert. Von der Zivilgesellschaft angestoßene Prozesse, die dazu dienen, Leistungen der Daseinsvorsorge aufrecht zu erhalten und die Lebensqualität vor Ort mitzugestalten, haben zugenommen (vgl. Steinführer 2015).

Auf kommunaler Ebene sind die Landkreise sowie Städte und Gemeinden als Träger infrastruktureller Leistungen (von freiwilligen Aufgaben und Pflichtaufgaben) wesentlich für die Anpassung an die Herausforderungen des demografischen Wandels verantwortlich. Diese kommunalen Akteure können jedoch auch für Leistungen, die nicht direkt in ihrer Verantwortung liegen, Koordinierungs-, Anreiz- oder Kontrollfunktionen und damit Steuerungsaufgaben übernehmen (BMVBS 2011: 7). Nach einer Welle von Privatisierungen öffentlich-rechtlicher Dienstleistungen und Vermögen in den 1990er und 2000er Jahren, wird seit einiger Zeit vielfach wieder eine Rekommunalisierung angestrebt: Aufgaben gehen wieder in kommunale Trägerschaft über. Insbesondere im Bereich der Ver- und Entsorgung ist dieser Trend zu beobachten (vgl. Libbe/Hanke/Verbücheln 2011).

In der Raumordnung wird in Bezug auf die öffentliche Daseinsvorsorge die Implementation Zentraler-Orte-Konzepte als zentrales Steuerungsinstrument gesehen. Die Möglichkeiten und Grenzen dieser Ansätze zur Steuerung der Daseinsvorsorge wurden intensiv diskutiert (vgl. Einig 2008; Winkel et al. 2007; BMVBS 2010b; Edenharter 2014). Dem Zentrale-Orte-Konzept wird dabei zwar eine wesentliche Bedeutung zur Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen in der Daseinsvorsorge zuerkannt. Gleichzeitig steht jedoch fest, dass die Konzeption weiterzuentwickeln ist und vielfach Steuerungs- und Vollzugsdefizite in der Praxis die Wirkung schwächen (BMVBS 2010 b: 53; Greiving/Flex 2016).

Ein weiteres Ergebnis der Studie „Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion“ ist die vielfach noch fehlende und durch Kommunikationsprobleme geprägte Beziehung von Raumordnung und Fachplanungen (BMVBS 2010b: 67f). Dabei wird ein wesentliches Problem in der zu geringen Beachtung der Zentralen-Orte-Konzepte durch die Fachplanungen gesehen (ebenda: 59).

2.5. Identifizierung der für die Daseinsvorsorge relevanten Fachplanungen

Im Folgenden wird ein Überblick über die spezifischen Fachplanungen gegeben, die eine Rolle für die Entwicklungen der Daseinsvorsorge in den zwölf Flächenländern der Bundesrepublik mit Regionalplanung spielen. Die Fachplanungen werden auf ihre Relevanz für die Regionalplanung überprüft, da im Forschungsprojekt insbesondere die raumbedeutsamen Fachplanungen und die durch die Regionalplanung zu steuernden Daseinsvorsorgebereiche fokussiert werden. Dennoch soll auch angesprochen werden, welche Defizite in der Abstimmung von Regionalplanung und Fachplanungen in Bezug auf die Daseinsvorsorge bestehen und wo weiterführender Regelungsbedarf erkennbar wird.

Fachplanungen sind nur auf die Erfüllung einer sektoralen Aufgabe und die Bewältigung der damit verbundenen Konflikte ausgerichtet. Die vielfältigen Formen der Fachplanungen werden in drei Untergruppen unterteilt. Die Fachplanungen, die in ein Planfeststellungsverfahren münden (i.d.R. § 75 Abs.1 VwVfG) umfassen die Pläne zur Errichtung von Infrastrukturanlagen und sind regelmäßig für die Daseinsvorsorge relevant. Die zweite Gruppe stellen die sogenannten Nutzungsregelungen dar. Diese setzen für bestimmte Bereiche des Raumes eine bestimmte Nutzung, die häufig in der Nichtnutzung (z.B. bei Wasserschutzgebieten i.S.d. § 51 WHG, Bodenschutzgebieten i.S.d. § 21 Abs.3 BBodSchG oder Immissionsschutzgebieten i.S.d. § 49 BImSchG) besteht, fest. Sie haben für die Daseinsvorsorge keine unmittelbare Bedeutung. Die dritte Gruppe stellen „sonstige Fachplanungen“ dar. Hierzu gehören u.a. die Abfallwirtschaftsplanung, die wasserwirtschaftliche Rahmenplanung, die Schulentwicklungsplanung oder die Krankenhausbedarfsplanung. Sie weisen eine hohe Relevanz für die Daseinsvorsorge auf (zum Ganzen Durner 2005: 34 ff.).

Raumbedeutsam ist eine Fachplanung dann, wenn sie Raum in Anspruch nimmt oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst. Wichtige raumbedeutsame Fachplanungen beziehen sich auf die Bereiche Verkehr, Energie, Abfall- und Wasserwirtschaft. Diese Fachplanungen verfügen über entsprechende Rechtsgrundlagen (z.B. Bundesfernstraßengesetz, Wasserhaushaltsgesetz), in denen aufgrund sogenannter Raumordnungsklauseln (z.B. § 16 Abs. 1 Satz 1 FStrG, § 13 Abs. 1 WaStrG, § 2 Abs. 1 Satz 2 VerkPBG, § 30 Abs. 5 KrWG) den Erfordernissen der Raumordnung Geltung verschafft wird. Ergänzend gilt insbesondere § 4 Abs. 1 ROG, der unbeschadet einer fachgesetzlichen Anordnung eine generelle Bindung (Beachtungspflicht) der Fachplanungen an die Ziele der Raumordnung festschreibt; die Grundsätze der Raumordnung müssen hingegen nur berücksichtigt werden.

Tabelle 1: Bestandsaufnahme der Fachplanungen

Daseinsvorsorgebereich	Fachplanung
Technische Infrastrukturen	
Energieversorgung	Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG), Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG)
Wasserversorgung	Wasserwirtschaftliche Rahmenplanung (§§ 50 ff. WHG)
Abfallentsorgung	Abfallwirtschaftsplanung (§ 30 KrWG)
Abwasserentsorgung	Abwasserentsorgung gem. §§ 54 ff. WHG
Telekommunikation	keine Fachplanung vorhanden
ÖPNV	Nahverkehrsplanung gem. § 8 Abs. 3 PBefG
Post	keine Fachplanung vorhanden
Verkehrsinfrastruktur	Bundesverkehrswegeplanung für Bundesschienenwege, Bundeswasserstraßen, Bundesfernstraßen; Planfeststellungsverfahren gem. §§ 18 ff. AEG, §§ 16 ff. FStrG bzw. §§ 12 ff. WaStrG; daneben Planfeststellungsverfahren nach Landesrecht, z.B. gem. §§ 37 ff. StrWG NRW
Soziale Infrastrukturen	
Kulturangebote	keine Fachplanung vorhanden
Gesundheitsdienste	Krankenhaus(bedarfs)planung (z.B. §§ 13 ff. KHG NRW); Bedarfsplanung zur Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung (§ 99 SGB V)
Pflege	keine Fachplanung vorhanden
Kinderbetreuung	keine Fachplanung vorhanden
Schulausbildung	Schulentwicklungsplanung (z.B. § 80 SchulG NRW)
Katastrophenschutz, Feuerwehr und Rettungswesen	keine Fachplanung (im engeren Sinne) vorhanden
Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen	
Verwaltungsdienstleistungen	keine Fachplanung (im engeren Sinne) vorhanden
Nahversorgung	keine Fachplanung (im engeren Sinne) vorhanden
Finanzdienstleistungen	keine Fachplanung (im engeren Sinne) vorhanden

Quelle: Eigene Darstellung ARL

Eine Fachplanung der Energieversorgung findet nur hinsichtlich des Energieleitungsnetzes statt, denn die Errichtung beispielsweise eines Gaskraftwerkes oder eines Windparks unterliegt nur den allgemeinen Genehmigungsvorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) und des Baugesetzbuches (BauGB). Hier kann die Regionalplanung unmittelbar durch Ausweisung von Standorten in den Regionalplänen die Daseinsvorsorge in der Region beeinflussen. Die Netzplanung ist hingegen als echte Fachplanung ausgestaltet. Die rechtlichen Anforderungen an die Planung von Energieversorgungsleitungen unterscheiden sich dabei nach der Art der zu planenden Netze. Die Errichtung oder Änderung länders- bzw. grenzüberschreitender Höchstspannungsleitungen, d.h. Leitungen mit einer Nennspannung von mindestens 380 kV, ist in dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG)

geregelt, welches die allgemeinen Regelungen des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) sowie des Energieleitungs- und Ausbaugesetzes (EnLAG) ergänzt und überlagert. Das Gesetz aus dem Jahr 2011 ist im Rahmen der Energiewende erlassen worden, um den prognostizierten Ausbaubedarf der Netze in einem angemessenen Zeitrahmen realisieren zu können. Es ist daher von dem Gedanken der Verfahrensbeschleunigung getragen, enthält jedoch auch weitreichende Vorschriften für die Partizipation der Zivilgesellschaft. Die Planung der Höchstspannungsleitungen wird in einem dreistufigen Prozess realisiert. Die oberste Stufe stellt der Bundesbedarfsplan gem. § 12e EnWG dar, welcher von der Bundesnetzagentur auf Basis der von den privaten Übertragungsnetzbetreibern erstellten Szenariorahmen und dem nationalen Netzentwicklungsplan erstellt wird. Auf dieser Grundlage und nach Antrag eines Übertragungsnetzbetreibers legt die Bundesnetzagentur als Bundesfachplanungsbehörde gem. §§ 4 ff. NABEG Trassenkorridore von 500 bis 1000 Meter Breite fest. Die Netzplanung findet sodann ihren Abschluss durch die Planfeststellung gem. §§ 18 ff. NABEG, in dem der Trassenverlauf allgemeinverbindlich festgelegt wird. Überlagert wird diese nationale Planungskaskade durch Vorgaben der Europäischen Union, welche mit der Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur (VO [EU] 347/2013; sogenannte TEN-E VO) verbindliche Vorgaben für Vorhaben mit gesamteuropäischer Bedeutung enthält. Hochspannungsleitungen, d.h. Leitungen mit einer Nennspannung von mindestens 110 kV, unterliegen dagegen nur dem Planfeststellungsverfahren gem. §§ 43 ff. EnWG (zum Ganzen Schadtler 2013; Weghake 2015).

Die Planung der bundesweiten Verkehrsinfrastruktur ist in die drei Bereiche Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen und Bundesschienenwege untergliedert. Die einzelnen Planungsverfahren sind ebenfalls mehrstufig ausgestaltet. Die oberste Stufe stellen wiederum die Vorgaben der Europäischen Union dar. Die Verordnung über Leitlinien für die transeuropäischen Verkehrsnetze (VO [EU] 1315/2013; sogenannte TEN-V VO) enthält verbindliche Vorgaben für Infrastrukturprojekte von gesamteuropäischer Bedeutung. Auf Bundesebene existiert zum einen der Bundesverkehrswegeplan. Es handelt sich um einen rechtlich nicht verbindlichen Plan, der den Charakter eines Regierungsprogrammes aufweist. Daneben existiert die echte Fachplanung. Der Bau und Ausbau der Bundesfernstraßen ist – wie die Netzplanung nach NABEG – dreistufig ausgestaltet. Auf die Bedarfsplanung nach dem Fernstraßenbaugesetz (FStrAbG) folgt die Linienbestimmung durch den Bundesminister für Verkehr gem. § 16 FStrG. Die rechtsverbindliche Festlegung der Bundesfernstraßen nach außen erfolgt sodann durch die Planfeststellung gem. §§ 17 ff. FStrG (zum Ganzen Tausch 2011; Kümpfer 2014). Ebenfalls im Wege des Planfeststellungsverfahrens werden die Bundesschienenwege gem. §§ 18 ff. AEG und die Bundeswasserstraßen gem. §§ 12 ff. WaStrG geplant. Daneben existiert eine Vielzahl von landesrechtlichen Regelungen zur Planung der landesweiten Infrastruktur, z.B. nach §§ 37 StrWG NRW oder Art. 35 ff. BayStrWG.

Die daseinsvorsorgerelevanten Bereiche des ÖPNV, der Gesundheitsdienste und der Schulausbildung finden dagegen ihren Abschluss nicht mit einem Planfeststellungsbeschluss. Es handelt sich vielmehr um Fachplanungen eigener Art. Das Personenbeförderungsgesetz des Bundes (PBefG) sieht in § 8 Abs. 3 das Instrument der Nahverkehrspläne vor. Diese fakultativen Pläne enthalten allgemeine planerische Festlegungen für ein ganzes Gemeinde- oder Kreisgebiet, die von den Genehmigungsbehörden gem. § 8 Abs. 3a PBefG zu berücksichtigen sind (Brenner/Arnold 2015). Das Bundesverfassungsgericht hat durch eine Entscheidung im Jahr 1991 (BVerfGE 83, 363/380) die Krankenhausplanung im Grundsatz den Ländern zugewiesen; dennoch sieht das Bundesrecht eine Pflicht der Länder zur Aufstellung von Krankenhausplänen gem. § 6 Abs. 1 KHG sowie materielle Maßstäbe des Versorgungsangebotes (vgl. § 8 Abs. 2 KHG) vor (Wysk 2015). Der Landeskrankenhausplan wird vom Bundesverwaltungsgericht als verwaltungsinterne Maßnahme ohne unmittelbare Rechtswirkung nach außen eingeordnet (BVerwGE 62, 86/96; vgl. dazu Szabados 2009: 90). Die Schulentwicklungsplanung wird hingegen von den Län-

dem ohne Einflüsse des Bundes durchgeführt. Daher ist der Rechtsrahmen in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgestaltet. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise ist die Aufstellung dieser Pläne in § 80 SchulG NRW normiert. Einigkeit besteht insoweit, dass Rechtsansprüche aus den Plänen nicht abzuleiten sind und diese nicht als Rechtsnorm anzusehen sind (zum Ganzen Winkler 2011).

Eine eigenständige Fachplanung für die Bereiche *Telekommunikation* und *Nahversorgung* existiert nicht. Die Versorgung der Bevölkerung wird in diesen Bereichen nahezu vollständig dem Markt überlassen und lediglich durch Festlegungen zum großflächigen Einzelhandel in Raumordnungsplänen, an die dann wiederum die Bauleitplanung durch § 4 ROG und § 1 Abs. 4 BauGB gebunden ist, beeinflusst. Im Übrigen gibt es im Baugesetzbuch wenige Regelungen zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche (§ 1 Abs. 6 Nr. 4, § 34 Abs. 3, 3a S. 2 BauGB). Das Telekommunikationsgesetz enthält in den §§ 68 ff. lediglich Regeln zur Einräumung von Wegerechten (vgl. Stelkens/Wabnitz 2015).

3. Aufbau des Projekts, Vorgehensweise und Methodik

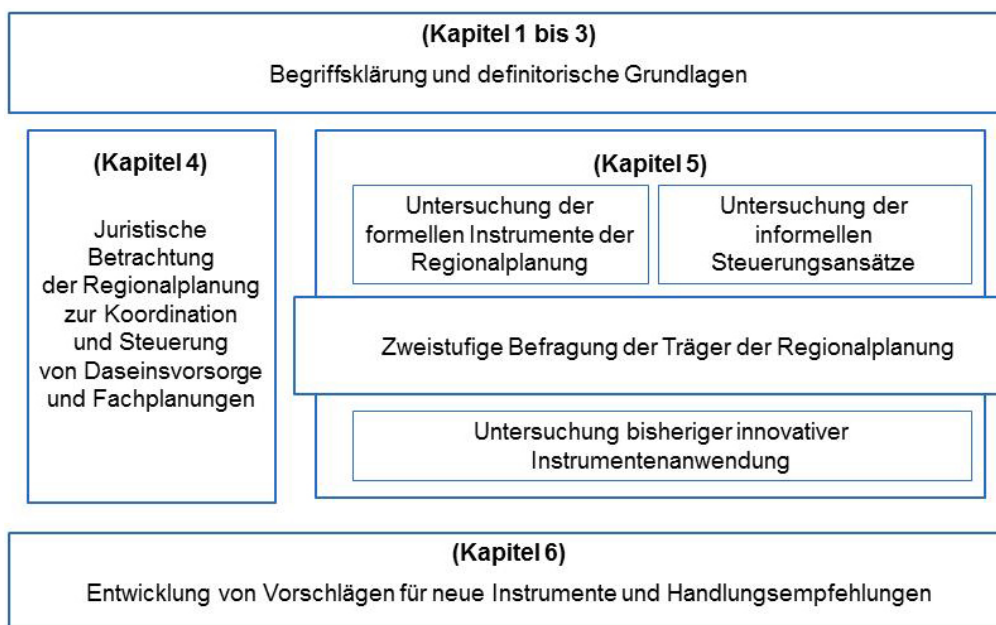
Zielsetzung der Untersuchung ist es, die Bedeutung der Regionalplanung für die Steuerung von Daseinsvorsorge und damit zusammenhängenden Fachplanungen für alle Flächenländer systematisch zu untersuchen und zu bewerten. Auf der Basis einer umfassenden juristischen Betrachtung und empirischen Erhebung werden Strategien und Handlungsempfehlungen erarbeitet. Es soll dargestellt werden, wie sowohl das formelle als auch das informelle Instrumentarium der Regionalplanung weiterzuentwickeln sind, um eine effektive und effiziente Steuerung der Daseinsvorsorge zu ermöglichen.

3.1. Aufbau des Forschungsprojektes

Die Auseinandersetzung mit dem Thema „Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und den Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung“ erfolgt in fünf Arbeitspaketen. Diese spiegeln sich auch in der Struktur des vorliegenden Berichts.

Nach der Klärung der Begrifflichkeiten (vgl. Kapitel 2.3.2) und der Ableitung eines Analyseschemas erfolgte die Bearbeitung der juristischen Fragestellungen (vgl. Kapitel 4) und die empirische Untersuchung der formellen und informellen Instrumente (vgl. Kapitel 5). Die hier erarbeiteten Zwischenergebnisse und weiterführenden Fragen flossen in eine Befragung der Träger der Regionalplanung und eine Untersuchung bisheriger innovativer Instrumentenanwendung ein. Aufbauend auf diesen Untersuchungsergebnissen werden in Kapitel 6 Handlungsempfehlungen für den Gesetzgeber sowie die Landes- und Regionalplanung formuliert und Vorschläge für neue Instrumente und ihre Einführung abgeleitet.

Abbildung 2: Schematischer Aufbau des Forschungsprojektes



Quelle: Eigene Darstellung ARL

3.2. Operationalisierung der Forschungsfragen

Die Forschungsleitfragen lassen sich den Arbeitspaketen und den dort zum Einsatz kommenden methodischen Ansätzen zuordnen. In Tabelle 2 werden die forschungsleitenden Fragen für die Bearbeitung in den jeweiligen Arbeitspaketen genannt.

Tabelle 2: Forschungsleitende Fragen nach Arbeitspaketen

Arbeitspaket	Forschungsleitende Fragen
B (Kapitel 4) Juristische Betrachtung der Regionalplanung zur Koordination und Steuerung von Daseinsvorsorge und Fachplanungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Fachplanungen sind in den Ländern für die Entwicklung der Daseinsvorsorge zuständig und relevant? ▪ Welche Raumordnungsklauseln im Bundes- und Landesrecht sorgen dafür, dass verbindliche Festlegungen der Regionalplanung auch Fachplanungen binden? ▪ Wo bestehen Defizite im Fachplanungsrecht (z.B. keine Raumordnungsklauseln), die eine unzureichende Bindung der Fachplanung an Vorgaben der Raumordnung nach sich ziehen? ▪ Welchen Konkretisierungsauftrag geben die Landesentwicklungspläne im Bereich der Daseinsvorsorge gegenüber der Regionalplanung jeweils vor? ▪ Welche Ermächtigungsgrundlage weist die Regionalplanung in den Ländern jeweils auf, um Entwicklungs- und Standortplanungen von Fachplanungen und der Kommunen im Bereich der Daseinsvorsorge zu beeinflussen und Einfluss auf private Träger der Daseinsvorsorge und ihr örtliches Angebot auszuüben?
C (Kapitel 5) Untersuchung der formellen und informellen Instrumente der Regionalplanung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Instrumente stehen der Regionalplanung bereits zur Verfügung, um die Daseinsvorsorge in Teilräumen auf formellem und informellem Wege zu steuern, und wie wird in der Praxis von diesen Instrumenten Gebrauch gemacht? ▪ Welche neuen Instrumente bieten sich für eine Einführung in der Regionalplanung an und wie könnten diese neuen Instrumente im Aufgabengebiet Daseinsvorsorge praktisch eingesetzt und verfügbar gemacht werden? ▪ Welche Inhalte von Fachplanungen werden wie in Regionalplänen aufgegriffen und geregelt? ▪ Wie nimmt die Regionalplanung durch zentralörtliche Statusfestlegungen auf der Ebene von Grund- bzw. Kleinzentren Einfluss auf die räumliche Organisation der Daseinsvorsorge? ▪ Warum enthält sich die Regionalplanung in vielen Teilräumen einer Steuerung der Daseinsvorsorge bewusst oder nimmt erst sehr zurückhaltend Aktivitäten in dieser Richtung wahr? ▪ Welche Regionalplanungsträger engagieren sich bereits in Netzwerken oder von welchen Trägern wurde sogar das Netzwerkmanagement übernommen, um auf dem Weg der regionalen Zusammenarbeit zu einer Abstimmung der Anpassungserfordernisse der Daseinsvorsorge an den demografischen Wandel zu kommen? ▪ Welche Aussagen lassen sich zur Wirkung der Instrumente machen? Welche Veränderungen werden in der Regionalplanung aufgrund von Schrumpfungsprozessen angestoßen (z.B. Konzentrationsprozesse, Rückbau, Anpassung von Standards)? Was müsste die Regionalplanung machen und wie sind hierzu die politischen Beschlusslagen?

Arbeitspaket	Forschungsleitende Fragen
(Kapitel 5) Befragung der Träger der Regionalplanung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Regionalplanungsträger setzen sich mit dem Angebot der Daseinsvorsorge und dessen Veränderung im Zuge des demografischen Wandels in ihrer Region auseinander bzw. planen eine entsprechende Auseinandersetzung in Zukunft? ▪ Wie wird die Sicherung der Daseinsvorsorge von den Trägern der Regionalplanung inhaltlich als Aufgabe der Regionalplanung wahrgenommen und welche Träger engagieren sich hier bereits oder haben dies zumindest vor? ▪ In welchen Themenbereichen der Daseinsvorsorge wird besonderer Handlungsbedarf gesehen? ▪ Wie schätzen die Träger der Regionalplanung ihre Personalkapazitäten ein und für welche Aufgaben werden diese angesichts der vielfältigen Herausforderungen eingesetzt bzw. nicht eingesetzt und warum?
E (Kapitel 6) Entwicklung von Handlungsempfehlungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie kann die Aufgabe „Daseinsvorsorge“ durch die Regionalplanung effektiver und effizienter wahrgenommen werden? ▪ Wie ist die Beeinflussung von Daseinsvorsorge und Fachplanungen durch die Regionalplanung insgesamt einzuschätzen und welche Handlungsempfehlungen können formuliert werden, um die Steuerungseffektivität der Regionalplanung deutlich zu verbessern?

Quelle: Eigene Darstellung ARL

3.3. Methodisches Vorgehen

Die methodische Vorgehensweise in den Arbeitspaketen des Projekts umfasste eine Literaturrecherche aktueller Studien und Quellen, die Sichtung von Landesentwicklungsplänen oder -programmen sowie Regionalplänen und die stichprobenartige Auswertung der Festlegungen in etwa der Hälfte aller Regionalpläne jedes Flächenlands. Von den 104 Regionalplänen wurden 53 als Stichprobe ausgewählt. Zudem fand eine Auswertung des ROG und der Fachplanungen der ausgewählten Daseinsvorsorgebereiche mittels der juristischen Methodenlehre statt, d.h. eine Auslegung des Gesetzes unter Berücksichtigung von Rechtsprechung. Der Bearbeitungsstand der Auswertung der Gesetze und Pläne bzw. Programme ist Mai 2016. Änderungen, die nach diesem Zeitpunkt erfolgten, wurden nicht mehr in die Erhebung aufgenommen. Die Einordnung von Zielen und Grundsätzen in den Planwerken wurde von den Planerstellern übernommen.²

Um einen möglichst umfassenden Überblick über die Aktivitäten der Regionalplanung zu erhalten, fand eine Befragung der Träger der Regionalplanung statt. Hierzu wurden in zwölf Flächenländern mit Regionalplanung die Ansprechpartner in der Regionalplanung erfasst und die zu Interviewenden ausgewählt. Die Interviews wurden mit einem teilstandardisierten Fragebogen durchgeführt. Die Ergebnisse der Befragung sind in die Darstellungen in Kapitel 5 eingeflossen. Bei der Bewertung der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben der Interviewten u.a. von Zuständigkeit und Dienstalder abhängig sind. Dadurch können Instrumentenanwendungen unberücksichtigt bleiben, wenn sie z.B. vor Dienstantritt der Interviewten angewendet wurden, ohne dass diese Kenntnis davon erlangt haben, oder wenn das Instrument zwar in der Region angewendet

² Fälschlich eingeordnete Vorgaben wurden nicht korrigiert. Mehrfach ergaben sich hierbei Hinweise auf juristischen Klärungsbedarf, z.B. im Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg bei der Verwendung von „Nachrichtliche Übernahme“ und „Vorschläge“ in § 11 (6).

wurde, aber die Regionalplanung nicht substantiell eingebunden war.

Ein weiterer Schritt zur Ergänzung der Untersuchungsergebnisse war ein Workshop mit Experten aus Wissenschaft und Praxis, der am 24. Mai 2016 in Berlin stattfand. Hier wurden die empirischen Ergebnisse der Analyse des Instrumenteneinsatzes und der Befragung von Regionalplanern sowie Vorschläge zur Einführung neuer Instrumente mit Vertretern der Landes- und Regionalplanung und der Planungsforschung diskutiert.

4. Juristische Betrachtung der Regionalplanung zur Koordination und Steuerung von Daseinsvorsorge und Fachplanungen

4.1. Zusammenfassung der Kernaussagen

Die Regionalplanung kann die Fachplanungen der Daseinsvorsorge mit ihrem zentralen Instrument, dem Regionalplan, i.S.d. § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ROG auf vielfältige Weise koordinieren und steuern. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 ROG geschieht dies durch sogenannte Festlegungen, bei denen es sich entweder um abwägungsrelevante Grundsätze oder aber um strikte Ziele der Raumordnung handelt (legaldefiniert in § 3 Abs. 1, Nr. 2 und 3 ROG). Durch § 4 ROG (die sogenannte generelle Raumordnungsklausel) wird geregelt, an wen sich diese Festlegungen richten, wer diese also zu berücksichtigen (Grundsätze) oder gar zu beachten (Ziele) hat. In erster Linie sind dies nämlich öffentliche Stellen (vgl. hierzu Kapitel 4.2). Neben diese Generalklausel treten die speziellen Raumordnungsklauseln. Unter diesen Begriff werden diejenigen Normen gefasst, welche in Fachplanungsgesetzen zu finden sind und die Rechtsfolgen des § 4 ROG aufgreifen (vgl. hierzu Kapitel 4.3.)³. Die Analyse der Raumordnungsklauseln ermöglicht es, in einem dritten Schritt die Kompetenzen der Raumordnung zu diskutieren (vgl. hierzu Kapitel 4.4). Da die wesentlichen Vorschriften im Bundesrecht zu finden sind, konzentriert sich dieser Teil der Untersuchung auf das ROG. Daneben haben die Länder –entweder auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz der Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 31 GG oder die Abweichungsbefugnis aus Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG gestützt – eigene Regelungen geschaffen, die Gegenstand späterer Ausführungen sind.

4.2. Die raumordnerische Generalklausel des § 4 ROG

Den Grundtypus dieser Raumordnungsklauseln stellt § 4 ROG dar, welcher auch als *raumordnerische Generalklausel* bezeichnet werden kann. Die Vorschrift enthält insgesamt sechs Rechtsfolgen, die im Folgenden dargestellt werden sollen.⁴ Sie unterscheiden sich nach sachlichem Anwendungsbereich, Adressatenkreis und/oder Rechtsfolgen.

4.2.1. Die Bindung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen gem. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG

Der sachliche Anwendungsbereich der Klausel des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG ist für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen eröffnet. Gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 6 sind darunter „Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel“, zu verstehen.

Der personelle Anwendungsbereich bzw. der Adressatenkreis ist auf öffentliche Stellen beschränkt. Bei diesen handelt es sich gem. § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG um Behörden des Bundes und der Länder, kommunale Gebietskörper-

³ Wagner 1990: 1024; Stürer/Hönig 2002: 333; Wagner 2016: 537

⁴ Vgl. zum Ganzen Bartram 2012: 92 ff.

schaften, bundesunmittelbare und die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Unter Behörden sind „auf Dauer eingerichtete, mit personellen und sachlichen Mitteln ausgestattete, im Aufbau der Verwaltung verselbstständigte Einrichtungen einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, regelmäßig ohne eigene Rechtspersönlichkeit, denen Verwaltungsaufgaben übertragen sind“, zu verstehen.⁵ Zu den kommunalen Gebietskörperschaften zählen neben den Gemeinden auch Landkreise, Landeswohlfahrtsverbände oder Landschaftsverbände.⁶

Die Bindungswirkung der Raumordnungsklausel des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG besteht darin, dass die Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze der Raumordnung sowie die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen sind. Ziele der Raumordnung sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen (§ 7 Abs. 2 [ROG]) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Die Grundsätze der Raumordnung sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen. Zuletzt bestimmt § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG, dass sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung sowie Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie das Raumordnungsverfahren und landesplanerische Stellungnahmen darstellen.

Beachten bedeutet, dass die Ziele der Raumordnung strikt verbindlich sind und dem Normadressaten keinen Spielraum belassen, der über die Konkretisierung der notwendig abstrakten Ziele hinausgeht. Eine Berücksichtigungspflicht unterwirft den Normadressaten hingegen keiner zwingenden Bindung; die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind nur in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen einzustellen und können ggf. überwunden werden.⁷

4.2.2. Sonstige Bindungswirkungen gem. § 4 ROG

Die Bindungswirkungen des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG werden durch Nr. 2 der Vorschrift um Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen ergänzt.

Eine beachtliche Ausweitung erfährt die Bindungswirkung der Raumordnung durch § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG, wonach öffentliche Stellen bei Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen, die Ziele der Raumordnung beachten sowie die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung berücksichtigen müssen.

Eine unmittelbare Bindung von Personen des Privatrechts wird durch § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG bewirkt, welcher die Rechtsfolgen des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2 ROG auf Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben ausdehnt, wenn öffentliche Stellen an den Personen mehrheitlich beteiligt sind oder die Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden.⁸

⁵ Runkel 2010b: Rn. 79

⁶ Ebenda Rn. 87

⁷ Milstein/Grotefels 2015

⁸ Zu den verfassungsrechtlichen Fragen Kment 2003 zu § 4 Abs. 3 ROG a.F.

Eine deutlich zurückgenommene Bindungswirkung sieht § 4 Abs. 2 ROG vor. Danach sind bei sonstigen Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts die Erfordernisse der Raumordnung i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG – Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung – nach den für diese Entscheidung geltenden Vorschriften zu berücksichtigen. Flankierend trifft § 4 Abs. 3 ROG eine Sonderregelung für Abfallanlagen.⁹

4.3. Bestandsaufnahme der Raumordnungsklauseln im Fachplanungsrecht von Bund und Ländern

Neben die Generalklausel des § 4 ROG treten die speziellen Raumordnungsklauseln. Unter diesen Begriff werden diejenigen Normen gefasst, welche in Fachplanungsgesetzen zu finden sind und zudem die Rechtsfolgen des § 4 ROG aufgreifen.

4.3.1. Begriff und Systematik spezieller Raumordnungsklauseln

Die Vielzahl unterschiedlicher, spezieller Raumordnungsklauseln wird in deklaratorische und konstitutive Raumordnungsklauseln unterteilt.

Die deklaratorischen Raumordnungsklauseln zielen lediglich darauf ab, den Anwender des Fachplanungsgesetzes auf die Existenz der Bindungswirkungen hinzuweisen, die aus der allgemeinen Generalklausel des § 4 ROG – Beachtungspflicht hinsichtlich der Ziele sowie Berücksichtigungspflicht hinsichtlich der Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung – resultieren. Eine Streichung dieser Vorschriften in den Fachplanungsgesetzen hätte keine Auswirkung auf die Steuerungswirkung der Raumordnung, da sie durch § 4 ROG aufgefangen würde. Im Gegensatz dazu weichen konstitutive bzw. qualifizierte Raumordnungsklauseln materiell von § 4 ROG ab, indem sie die dort verankerten Beachtens- und Berücksichtigungspflichten inhaltlich modifizieren. Das ROG lässt solche Normen gem. § 4 Abs. 1 Satz 3 ROG explizit zu, soweit sie „weitergehende Bindungswirkungen“ vorsehen. Ein anerkanntes Beispiel für eine solche Klausel ist – außerhalb des Fachplanungsrechts – § 1 Abs. 4 BauGB, wonach die Ziele der Raumordnung bei der Aufstellung von Bauleitplänen nicht nur zu beachten sind, sondern auch die bestehenden Bauleitpläne anzupassen sind. Gefordert ist somit ein aktives Tun, das sogar die erstmalige Aufstellung von Bauleitplänen umfasst (sogenannte Erstplanungspflicht).¹⁰

4.3.2. Bestandsaufnahme und Einordnung der Raumordnungsklauseln in den Fachplanungsgesetzen

Im Folgenden sollen die Fachplanungen der Daseinsvorsorge auf die Existenz spezieller Raumordnungsklauseln untersucht werden.¹¹

⁹ Vgl. Jarass 2015: § 6 Rn. 21

¹⁰ Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.9.2003 – 4 C 14/01, BVerwGE 119, 25

¹¹ Vgl. dazu auch Durner 2005: 84 ff.

FERNSTRASSENPLANUNG

Die Fachplanung der Bundesfernstraßen wird durch zwei spezielle Raumordnungsklauseln gesteuert. Zum einen gilt auf Ebene der Bedarfsplanung § 4 Satz 1 Halbsatz 2 FStrAbG, der das für jede Planungsstufe geltende Abwägungsgebot aufgreift. Daneben gilt auf Ebene der Linienbestimmung § 16 Abs. 3 Satz 2 FStrG. Die Bedeutung dieser Klausel wird kontrovers diskutiert. Trotz des missverständlichen Wortlauts („Bundesplanungen haben grundsätzlich Vorrang vor Orts- und Landesplanungen“) wird sie von der (bislang) herrschenden Auffassung so interpretiert, dass die einschlägigen Bundesfachplanungen als „sondergesetzliche Raumordnungsvorschriften des Bundes“ betrachtet werden. Die Zielbindung des § 4 ROG wird dadurch nicht relativiert, da sich der Anwendungsbereich der Norm auf die Ebene der Linienbestimmung bezieht und daher nicht die Planfeststellung nach § 17 FStrG erfasst (sogenannte Fachplanungsklausel).¹²

Daneben haben bis auf die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein alle Länder deklaratorische Raumordnungsklauseln in ihre Landesstraßengesetze aufgenommen.

ENERGIEFACHPLANUNG

Für die Planung von Höchstspannungsleitungen sieht § 15 Abs. 1 Satz 2 NABEG eine Raumordnungsklausel vor, die sich an § 16 Abs. 3 Satz 2 FStrG orientiert. Danach haben Bundesfachplanungen „grundsätzlich Vorrang vor Landesplanungen“. Hier gilt das oben Gesagte: Auch diese Raumordnungsklausel suspendiert die Energiefachplanung nicht vollständig von der Bindungswirkung des § 4 ROG.¹³

Für den *Bundesfachplan Offshore* des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie sieht § 17a Abs. 1 Satz 3 Nr. 1, Nr. 2 EnWG spezielle Raumordnungsklauseln vor. Danach muss das Bundesamt bei der Planerstellung die „Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 1“ ROG und die „Abstimmungen mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 6“ ROG prüfen.

BUNDESWASSERSTRASSENPLANUNG

Das Fachplanungsgesetz für Bundeswasserstraßen, das WaStrG, weist gegenwärtig keine Raumordnungsklausel auf. Ursprünglich enthielt es jedoch mit § 13 Abs. 2 WaStrG a.F. eine Raumordnungsklausel, wonach galt: „Bei der Planung und Linienführung sind die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu beachten, soweit keine rechtsverbindlichen Programme oder Pläne nach § 5 des Raumordnungsgesetzes [...] vorhanden sind oder diese keine Bestimmungen über die Planung und Linienführung enthalten. § 6 des Raumordnungsgesetzes findet sinngemäß Anwendung“. Diese Vorschrift ist durch Art. 1 Nr. 4 Gesetz zur Änderung wegerechtllicher Vorschriften vom 22. April 2005¹⁴ gestrichen worden. Die Gesetzesbegründung der Bundesregierung führt dazu aus, dass es sich bei § 13 Abs. 2 WaStrG a.F. nur um eine Verweisung gehandelt habe und der Regelungsgehalt im ROG enthalten sei. Daher könne im Wege einer „redaktionelle[n] Bereinigung [...] auf die Vorschrift ersatzlos verzichtet

¹² Zutreffend Kümpfer 2014a: 230.; a.A. BayVGH, Urteil vom 19.4.2005 – 8 A 05.40022 –, NVwZ-RR 2006, 432 [433]; BayVGH, Beschluss vom 19.4.2005 – 8 AS 02.40041 –, NuR 2006, 653 [655]; zustimmend Durner 2010: 274 f.; wie hier Goppel 2010: Rn. 74

¹³ Vgl. Kümpfer 2014b: 1413; a.A. Durner 2012: 374; Appel 2013: 461 f.

¹⁴ BGBl I S. 1128

werden¹⁵. Somit besteht kein Zweifel, dass die allgemeine Raumordnungsklausel des § 4 ROG für die Wasserstraßenplanung verbindlich ist und es sich bei § 13 Abs. 2 WaStrG a.F. um eine deklaratorische Raumordnungsklausel handelte.

LUFTVERKEHR

Für die Luftverkehrsplanung ist die Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung nur für einen Sonderfall geregelt, und zwar für die „Anlegung und wesentliche Änderung militärischer Flugplätze auf Gelände, das nicht durch Maßnahmen auf Grund des Landbeschaffungsgesetzes beschafft zu werden braucht“. Gemäß § 30 Abs. 3 Satz 1, 2 LuftVG sind die „Erfordernisse der Raumordnung, insbesondere des zivilen Luftverkehrs, nach Anhörung der Regierungen der Länder, die von der Anlegung oder Änderung betroffen werden, angemessen zu berücksichtigen. §§ 4 und 5 des Raumordnungsgesetzes bleiben unberührt“. Damit gilt die ROG-Generalklausel für die übrige Fachplanung erst recht.

ÖFFENTLICHER PERSONENNAHVERKEHR

Ursprünglich enthielt § 8 Abs. 4 PBefG a.F. eine Raumordnungsklausel, wonach die Genehmigungsbehörde „bei ihren Maßnahmen auch die Ziele der Landesplanung zu beachten“ hatte. Die Vorschrift ist durch Art. 16 Abs. 116 Nr. 1 Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (ENeuOG) vom 27. Dezember 1993¹⁶ aufgehoben worden. Diese Novellierung ist im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 25. Mai 1993¹⁷ noch nicht enthalten und findet sich erst in der Beschlussempfehlung des Verkehrsausschusses.¹⁸ Allein daraus lässt sich jedoch nicht schließen, dass die Nahverkehrsplanung von der Bindungswirkung des § 4 ROG befreit wäre. Denn die Nahverkehrsplanung ist ebenfalls durch das ENeuOG eingeführt worden, während § 8 Abs. 4 PBefG a.F. die Genehmigungsentscheidung betraf.

Daneben haben bis auf die Länder Berlin, Hamburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt alle Länder in ihren Gesetzen für den ÖPNV deklaratorische Raumordnungsklauseln aufgenommen.

BILDUNG

Von den Landesschulgesetzen enthalten genau die Hälfte der Bundesländer deklaratorische Raumordnungsklauseln. Beispielsweise § 102 Abs. 1 Satz 3 BbgSchulG und § 23a Abs. 1 Satz 4 SächsSchulG legen nahezu übereinstimmend fest, dass die Ziele der Raumordnung „zu beachten“ sind. Für die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung verbleibt es bei der Wirkung des § 4 ROG. In den übrigen Bundesländern, deren Schulgesetze keine Raumordnungsklauseln enthalten, ergibt sich die Geltung der Vorgaben der Raumordnung nur aus letzterer Vorschrift.

¹⁵ BT-Drs. 15/3982 S. 13

¹⁶ BGBl. I S. 2378

¹⁷ BT-Drs. 12/5014

¹⁸ BT-Drs. 12/6269 S. 106 f.

GESUNDHEIT (EXKURS)

Das Krankenhausgesetz des Bundes, das Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz – KHG), enthält keine spezielle Raumordnungsklausel. Dagegen sind in den Landeskrankenhausesetzen, die neben das KHG treten, zum Teil solche Klauseln zu finden. So bestimmt § 4 Abs. 1 Satz 3 SächsKHG: „Bei der Krankenhausplanung sind die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung sowie regionale Versorgungsbelange und -interessen zu berücksichtigen“. Eine gesundheitsbezogene Raumordnungsklausel auf Bundesebene findet sich dagegen in § 99 SGB V. Danach gilt für die Bedarfsplanung der Kassenärztlichen Vereinigung: „Die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung sowie der Krankenhausplanung sind zu beachten“. § 99 Abs. 1 Satz 2 SGB V scheint eine qualifizierende Raumordnungsklausel zu sein, da die Vorschrift die Berücksichtigungspflicht bezüglich der Erfordernisse der Raumordnung des § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG zu einer strikten Beachtungspflicht zu promovieren scheint. Da die (sonstigen) Erfordernisse der Raumordnung jedoch gem. § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG darauf ausgerichtet sind, in eine Abwägung eingestellt zu werden, erscheint eine Beachtungspflicht widersinnig. Es spricht daher viel dafür, dass es sich um ein Redaktionsversehen des Gesetzgebers¹⁹ handelt und die Norm nur eine Berücksichtigungspflicht hinsichtlich der Erfordernisse vorsieht.

Daneben haben bis auf Bayern, Berlin, Bremen und Nordrhein-Westfalen alle Bundesländer deklaratorische Raumordnungsklauseln aufgenommen. In jenen vier Ländern ergibt sich die Geltung der Erfordernisse der Raumordnung aus der Generalklausel.

Tabelle 3: Einordnung der Raumordnungsklauseln in die Fachplanungsgesetze

Fachplanung	Raumordnungsklausel	Wortlaut
Energie		
Grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen	§ 15 Abs. 1 Satz 2 NABEG	„Bundesfachplanungen haben grundsätzlich Vorrang vor Landesplanungen.“
Hochspannungsleitungen	§ 17a Abs. 1 Satz 3 Nr. 1, 2 EnWG	„Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie prüft [...] <ol style="list-style-type: none"> 1. die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nummer 1 des Raumordnungsgesetzes [...], 2. die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nummer 6 des Raumordnungsgesetzes.“
Verkehrsinfrastruktur²⁰		
Bundesfernstraßen	§ 16 Abs. 3 Satz 2 FStrG § 4 Satz 1 Hs. 2 FStrAbG	„Bundesplanungen haben grundsätzlich Vorrang vor Orts- und Landesplanungen.“ „Nach Ablauf von jeweils fünf Jahren prüft das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtent-

¹⁹ Vgl. zu dieser Rechtsfigur nur Riedl 1994

²⁰ Die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein haben in ihren Straßengesetzen keine Raumordnungsklauseln vorgesehen.

Fachplanung	Raumordnungsklausel	Wortlaut
		wicklung, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist; in die Prüfung sind die bei der Bedarfsplanung berührten Belange, insbesondere die der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus, einzubeziehen.“
Bundeswasserstraßen	keine [§ 13 Abs. 2 WaStrG a.F.]	-
Eisenbahn	keine [in AEG oder Bundesschienenwegeausbaugesetz]	-
Luftverkehr	§ 30 Abs. 3 Satz 1, 2 LuftVG	„Bei der Anlegung und wesentlichen Änderung militärischer Flugplätze auf Gelände, das nicht durch Maßnahmen auf Grund des Landbeschaffungsgesetzes beschafft zu werden braucht, sind die Erfordernisse der Raumordnung, insbesondere des zivilen Luftverkehrs, [...] angemessen zu berücksichtigen. §§ 4 und 5 des Raumordnungsgesetzes bleiben unberührt.“
Bayern	Art. 35 Abs. 2 BayStrWG	„Bei Planungen, welche den Bau neuer oder die wesentliche Änderung bestehender Straßen von übergeordneter Bedeutung betreffen, sind die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung zu beachten.“
Brandenburg	§ 35 Abs. 1 S. 1 BbgStrG	„Bei Planungen, welche den Bau oder die wesentliche Änderung bestehender Landesstraßen und Kreisstraßen betreffen, sind unbeschadet sonstiger Erfordernisse nach anderen gesetzlichen Vorschriften die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu berücksichtigen sowie deren Ziele zu beachten.“
Hessen	§ 32 Abs. 1 HStrG	„Bei Planungen, welche den Bau neuer oder die wesentliche Änderung bestehender Straßen von überörtlicher Bedeutung betreffen, sind die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung zu berücksichtigen und die Ziele der Raumordnung und der Landesplanung zu beachten.“
Mecklenburg-Vorpommern	§ 44 Abs. 1 S. 1 StrWG MV	„Die Straßenplanungen haben den Zielen der Landesplanung Rechnung zu tragen.“
Niedersachsen	§ 37 Abs. 1 S. 2 NStrG	„Bei Planungen, welche den Bau neuer oder die wesentliche Änderung bestehender Straßen von überörtlicher Bedeutung betreffen, sind die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten.“
Nordrhein-Westfalen	§ 37 Abs. 1 S. 1 StrWG	„Bei Planungen, welche den Bau neuer oder die

Fachplanung	Raumordnungsklausel	Wortlaut
	NRW	wesentliche Änderung bestehender Landesstraßen, Kreisstraßen und Gemeindestraßen im Sinne von § 3 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 betreffen, sind die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung unbeschadet sonstiger Erfordernisse nach anderen gesetzlichen Vorschriften zu beachten.“
Rheinland-Pfalz	§ 4 Abs. 1 S. 1 LStrG RP	„Bei der Linienführung der Straßen sind die Erfordernisse der Raumordnung und des Verkehrs sowie die Belange der Ortsplanung, der Wasserwirtschaft, der Bodennutzung, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Denkmalpflege und der Umweltverträglichkeit zu berücksichtigen.“
Saarland	§ 38 Abs. 1 S. 1 SStrG	„Bei allen Planungen öffentlicher Straßen sind die Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen.“
Sachsen	§ 36 Abs. 1 SächsStrG	„Bei Planungen, welche den Bau neuer oder die wesentliche Änderung bestehender Straßen von überörtlicher Bedeutung betreffen, sind die Grundsätze der Raumordnung zu berücksichtigen und die Ziele der Raumordnung zu beachten.“
Sachsen-Anhalt	§ 34 Abs. 1 StrG LSA	„Bei Planungen, welche den Bau neuer oder die wesentliche Änderung bestehender Straßen von überörtlicher Bedeutung betreffen, sind die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und der Landesplanung zu beachten.“
Thüringen	§ 35 Abs. 1 ThürStrG	„Bei Planungen, welche den Bau neuer oder die wesentliche Änderung bestehender Straßen von überörtlicher Bedeutung betreffen, sind die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und der Landesplanung zu beachten.“
ÖPNV²¹		
Bund	keine [§ 8 Abs. 4 PBefG a.F.]	-
Baden-Württemberg	§ 3 Abs. 1 ÖPNVG BW	„Die Planungen für den öffentlichen Personennahverkehr sind mit den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung sowie der kommunalen Bauleitplanung abzustimmen.“
Bayern	Art. 13 Abs. 2 S. 1 BayÖPNVG	„Die Planungen für den öffentlichen Personennahverkehr sind mit den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung sowie der

²¹ Die Länder Berlin, Hamburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben in ihren Gesetzen für den ÖPNV keine Raumordnungsklauseln vorgesehen beziehungsweise es existiert kein solches Gesetz.

Fachplanung	Raumordnungsklausel	Wortlaut
		kommunalen Bauleitplanung abzustimmen.“
Brandenburg	§ 7 Abs. 3 Nr. 1 ÖPNVG BB	„Bei der Aufstellung des Landesnahverkehrsplans sollen besonders berücksichtigt werden: 1. die Erfordernisse der Raumordnung und der Bauleitplanung, [...].“
Bremen	§ 8 Abs. 4 S. 1 BremÖPNVG	„Der Nahverkehrsplan hat die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie der Stadtplanung und die Belange des Umweltschutzes sowie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.“
Hessen	§ 14 Abs. 3 S. 1 ÖPNVG HE	Bei der Erstellung der Nahverkehrspläne sind die Ziele der Raumordnung und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen.“
Mecklenburg-Vorpommern	§ 2 Abs. 1 S. 2 ÖPNVG MV	„Bei den Planungen für den ÖPNV sind die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie der kommunalen Bauleitplanung zu berücksichtigen.“
Niedersachsen	§ 6 Abs. 2 Nr. 2 NNVG	„Der Nahverkehrsplan ist anzupassen [...] 2. an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung.“
Nordrhein-Westfalen	§ 8 Abs. 1 S. 2 ÖPNVG NRW	„Bei der Aufstellung sind vorhandene Verkehrsstrukturen und die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie das SPNV-Netz nach § 7 Abs. 4 zu beachten; [...].“
Rheinland-Pfalz	§ 2 Abs. 4 S. 2 NVG RP	„Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind im Anwendungsbereich dieses Gesetzes zu beachten.“
Saarland	§ 8 Abs. 1 S. 1 ÖPNVG SL	„Unter Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie unter Berücksichtigung der Verkehrsentwicklung, des Umweltschutzes und des Städtebaus stellt das Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr nach Anhörung des Landtages, der Landkreise und des Stadtverbands Saarbrücken für den öffentlichen Personennahverkehr einen Verkehrsentwicklungsplan auf.“
Schleswig-Holstein	§ 4 Abs. 1 S. 2 ÖPNVG SH	„Dieser [der LVNP] muß den Erfordernissen und Zielen der Raumordnung und der Landesplanung sowie des Umwelt- und Naturschutzes entsprechen.“

Fachplanung	Raumordnungsklausel	Wortlaut
Thüringen	§ 5 Abs. 1 S. 4 ThürÖPNVG	„Er [der Nahverkehrsplan] hat den Zielen der Raumordnung, Landesentwicklung und Landesplanung [...] zu entsprechen.“
Gesundheit²²		
Bedarfsplan zur Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung	§ 99 Abs. 1 Satz 2 SGB V	„Die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung sowie der Krankenhausplanung sind zu beachten.“
Krankenhausplan Baden-Württemberg	§ 6 Abs. 1 Satz 3 LKHG BW	„Die Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind zu beachten.“
Krankenhausplan Brandenburg	§ 12 Abs. 3 Satz 2 LKGBbg	„Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie die Angebote benachbarter Versorgungsgebiete sind zu berücksichtigen.“
Krankenhausplan Hamburg	§ 15 Abs. 2 Satz 3 HmbKHG	„Die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung sowie die Folgekosten sind zu berücksichtigen.“
Krankenhausplan Hessen	§ 17 Abs. 6 Satz 2 HessKHG	„Dabei sind unter Beachtung der Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung insbesondere die Siedlungs-, Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur, [...] und Krankheitsartenstatistik zu berücksichtigen.“
Krankenhausplan Mecklenburg-Vorpommern	§ 9 Abs. 1 Satz 2 LKHG M-V	„Die Ziele und Grundsätze der Raumentwicklung sind zu beachten.“
Krankenhausplan Niedersachsen	§ 4 Abs. 2 Satz 2 NdsKHG	„Der Krankenhausplan muss die Ziele der Raumordnung beachten, die Grundsätze und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung berücksichtigen.“
Krankenhausplan Rheinland-Pfalz	§ 6 Abs. 2 Satz 1 LKG RP	„In den Landeskrankenhausplan werden unter Beachtung der Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung alle gegenwärtig und zukünftig für die Versorgung der Bevölkerung erforderlichen Krankenhäuser, gegliedert nach Versorgungsstufen und Versorgungsgebieten, aufgenommen.“
Krankenhausplan Saarland	§ 22 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 SKHG	„Die Ziele der Raumordnung sind zu beachten, und die Grundsätze sowie sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind zu berücksichtigen.“
Krankenhausplan Sachsen	§ 4 Abs. 1 Satz 3 SächsHG	„Bei der Krankenhausplanung sind die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung sowie regionale Versorgungsbelange und -interessen zu berücksichtigen.“

²² Vgl. hierzu auch Greiving et al. 2015: 61 ff.: Die Länder Bayern, Berlin, Bremen und Nordrhein-Westfalen haben in ihren Landeskrankenhausgesetzen keine Raumordnungsklauseln vorgesehen.

Fachplanung	Raumordnungsklausel	Wortlaut
Krankenhausplan Sachsen-Anhalt	§ 3 Abs. 4 KHG LSA	„Der Krankenhausplan hat die Belange der Raumordnung und Landesplanung zu berücksichtigen.“
Krankenhausplan Schleswig-Holstein	§ 2 Abs. 1 Satz 2 AG-KHG SH	„Dabei sind die öffentlichen Interessen, insbesondere die Ziele und die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung, sowie die Vielfalt der Krankenhausträger zu beachten.“
Krankenhausplan Thüringen	§ 4 Abs. 2 Satz 4 ThürKHG	„Die Ziele, die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumplanung sind zu beachten und zu berücksichtigen.“
Bildung²³		
Bayern	Art. 28 Satz 1 BayEUG	„Bei der Errichtung und beim Betrieb öffentlicher Schulen sind die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie die Grundsätze und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen.“
Brandenburg	§ 102 Abs. 1 Satz 3 BbgSchulG	„Die Ziele der Raumordnung und der Landesplanung sind insbesondere bei der Zuordnung der Schulangebote zur zentralörtlichen Gliederung des Landes zu beachten.“
Hessen	§ 145 Abs. 4 Satz 2 HessSchG	„Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind zu beachten.“
Mecklenburg-Vorpommern	§ 107 Abs. 4 Satz 2 SchulG M-V	„Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind zu beachten.“
Niedersachsen	§ 106 Abs. 5 Nr. 3 NdsSchG	„Schulträger haben bei schulorganisatorischen Entscheidungen [...] die raumordnerischen Anforderungen an Schulstandorte und Einzugsbereiche zu erfüllen.“
Sachsen	§ 23a Abs. 1 Satz 4 SächsSchulG	„Die Ziele der Raumordnung und der Landesplanung sind zu beachten.“
Sachsen-Anhalt	§ 22 Abs. 6 Nr. 1 SchulG LSA	„Die oberste Schulbehörde wird ermächtigt, durch Verordnung zu regeln, 1. welche Anforderungen unter raumordnerischen Gesichtspunkten an Schulstandorte und Schuleinzugsbereiche bzw. Schulbezirke zu stellen sind.“
Thüringen	§ 41 Abs. 3 Satz 3 ThürSchulG	„Die Ziele der Raumordnung und der Landesplanung sind zu beachten.“

Quelle: Eigene Darstellung ARL

²³ Vgl. auch Greiving et al. 2015: 63 f. Die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein haben keine Raumordnungsklauseln in ihren Schulgesetzen normiert.

4.3.3. Die Steuerung von Nahversorgung und Telekommunikation durch die Raumordnung

Ergänzend sollen im Rahmen eines Exkurses daseinsvorsorgerelevante Gebiete der *Nahversorgung* und der *Telekommunikation* untersucht werden. Beide Bereiche zeichnen sich dadurch aus, dass für sie keine eigenständigen Fachplanungen existieren.

NAHVERSORGUNG

Zur Einflussnahme auf die Nahversorgung bedient sich die Raumordnung der Bauleitplanung. Die zentrale, qualifizierte Raumordnungsklausel ist § 1 Abs. 4 BauGB. Nach dieser Vorschrift sind „Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen“, was auch ein erstmaliges planerisches Tätigwerden der Gemeinde (sogenannte Erstplanungspflicht) umfasst.²⁴ Diese Verknüpfung von Raumordnung und Bauleitplanung ist insbesondere bei der Steuerung des großflächigen Einzelhandels von Bedeutung.²⁵ Die Sicherungsfunktion der *Zentralen Orte* zur Grundversorgung droht durch die Verlagerung von großflächigem Einzelhandel an periphere Standorte jenseits der *Zentralen Orte* gefährdet zu werden. Die landesweiten Raumordnungspläne zahlreicher Länder sehen daher spezielle Ziele zum Schutz einer wohnortnahen Versorgung vor. Solche „Konzentrationsgebote“ werden regelmäßig durch ein „Kongruenzgebot“ ergänzt, wonach das angebotene Sortiment der Hierarchieebene des *Zentralen Ortes* entsprechen soll.²⁶ Darüber hinaus dient ein „Beeinträchtigungsverbot“ dem Schutz der Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte und ein „Integrationsgebot“ gebietet die Ausweisung innerörtlicher Standorte.²⁷

Diese Ordnungsvorstellung ist im Grundsatz durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden.^{28, 29}

TELEKOMMUNIKATION (EXKURS)

Die Frage einer angemessenen, flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit Telekommunikationsmöglichkeiten, für die der Bund gem. Art. 87 f. Abs. 1 GG die Gewährleistungsverantwortung trägt, ist dagegen weniger

²⁴ BVerwG, Urteil vom 17.9.2003 – 4 C 14.01 –, BVerwGE 119, 25

²⁵ Zum Begriff des großflächigen Einzelhandels grundlegend BVerwG, Urteil vom 24.11.2005 – 4 C 10.04 –, BVerwGE 124, 376; ab 800 qm Verkaufsfläche; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 10.11.2011 – 4 CN 9.10 –, BVerwGE 141, 144, zur sogenannten Agglomeration kleinflächigen Einzelhandels

²⁶ Uechtritz 2007: 1339. Bestätigung als Ziel der Raumordnung durch BVerwG, Urteil vom 16.12.2010 – 4 C 8.10 –, BVerwGE 138, 301 – IKEA-Raststatt; vorhergehend VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.12.2009 – 3 S 2110/08 –, VBIBW 2010, 357. Anders jedoch, wenn die zentralörtlichen Verflechtungsbereiche nicht klar abgegrenzt werden können, siehe Nds. OVG, Urteil vom 15.3.2012 – 1 KN 152/10 –, DVBI 2012, 851

²⁷ Vgl. zum Ganzen Kuschnerus: 2010

²⁸ Vgl. zum Konzentrationsgebot BVerwG, Urteil vom 17.3.2003 – 4 C 14.01 –, BVerwGE 119, 25 (41); zum Kongruenzgebot BVerwG, ebenda; BVerwG, Urteil vom 16.12.2010 – 4 C 8.10 –, BVerwGE 138, 301; BVerwG, Urteil vom 10.11.2011 – 4 CN 9.10 –, BVerwGE 141, 144; BVerwG, Beschluss vom 2.5.2013 – 4 B 59.12 –, BeckRS 2013, 51325; zum Beeinträchtigungsverbot BVerwG, Urteil vom 17.9.2003 – 4 C 14.01 –, BVerwGE 119, 25; BVerwG, Urteil vom 29.4.2010 – 4 CN 3.08 –, BVerwGE 137, 38; BVerwG, Urteil vom 10.11.2010 – 4 C 8.10 –, BVerwGE 138, 301; zum Integrationsgebot BVerwG, Urteil vom 17.9.2003 – 4 C 14.10 –, BVerwGE 119, 25; BVerwG, Urteil vom 29.4.2010 – 4 CN 3.08 –, BVerwGE 137, 38; BVerwG, Urteil vom 16.12.2010 – 4 C 8.10 –, BVerwGE 138, 301; BVerwG, Beschluss vom 3.8.2011 – 4 BN 15.11 –, ZfBR 2011, 777

²⁹ Vgl. einerseits OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2007, 32 ff; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.12.2009 – 3 S 2110/08 –, VBIBW 2010, 357; andererseits OVG NRW, NVwZ 2005, 1201 ff.; Nds. OVG, Urteil vom 15.3.2012 – 1 KN 152/10 –, DVBI 2012, 851

eine Frage des Planungsrechts als des Regulierungsrechts.³⁰ § 78 Abs. 1 TKG definiert Universaldienstleistungen als „ein Mindestangebot an Diensten für die Öffentlichkeit, für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu denen alle Endnutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen und deren Erbringung für die Öffentlichkeit als Grundversorgung unabdingbar geworden ist“.³¹ § 78 Abs. 2 Nr. 1 TKG konkretisiert diese allgemeine Vorgabe dahingehend, dass der Anschluss an ein öffentliches Telekommunikationsnetz an einem festen Standort, der Gespräche, Telefaxübertragungen und die Datenkommunikation mit Übertragungsraten ermöglicht, die für einen funktionalen Internetzugang ausreichen. Nach der herrschenden Interpretation ist daher von Gesetzes wegen kein Breitbanduniversaldienst vorgeschrieben³². Die Einhaltung dieser Standards überwacht die Bundesnetzagentur. Die konkrete Erfüllungsverantwortung obliegt jedoch den privaten Akteuren, die auch für Ausbau und Erhalt der Telekommunikationsinfrastruktur verantwortlich sind. Dies gilt ebenso für den Breitbandausbau.³³ Insbesondere auf dem Gebiet der digitalen Infrastrukturen hat daher die Bundesnetzagentur die Landesplanungsbehörden als Mediatorin abgelöst, vgl. z.B. § 77a Abs. 3 TKG.³⁴

4.4. Die Kompetenzen der Regionalplanung zur Steuerung von Daseinsvorsorge und Fachplanungen

Im Folgenden soll untersucht werden, welche Vorgaben die Raumordnung der Fachplanung mittels der oben dargestellten Raumordnungsklauseln machen darf. Zentraler Ausgangspunkt ist § 1 ROG, wonach der Gesamttraum der Bundesrepublik durch „überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne [...] zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern“ ist. Diese Umschreibung greift die Definition des Bundesverfassungsgerichts aus dem Baurechtsgutachten auf, wonach die Raumordnung i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG die „zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes [darstellt]. Sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfaßt und aufeinander abstimmt“³⁵. Die einfachgesetzlichen Grenzen der Raumordnung sind somit mit dem von der Verfassung vorgegebenen Rahmen identisch.

4.4.1. Das Kriterium der Überfachlichkeit

Bezüglich des Kriteriums der Überfachlichkeit besteht jedenfalls insoweit Einigkeit, dass es – wie das Bundesverwaltungsgericht formuliert hat – der Raumordnung verwehrt ist, „im Gewande überörtlicher Gesamtplanung auf Grundlage des [Fachrechts] zulässigerweise getroffene verbindliche Regelungen [...] durch eigene (gleich lautende oder abweichende) Zielfestlegungen zu überlagern oder zu ersetzen.“³⁶ Der Raumordnung bleiben somit die „großen Linien“³⁷ vorbehalten, während jedenfalls die Detailregelungen – sogenannte anlagenbezogene Vorgaben³⁸ –

³⁰ Vgl. zum Begriff der Regulierung nur Kment 2013

³¹ Vgl. zum Begriff Aubin 2013

³² Vgl. nur Comils 2013: Rn. 32

³³ Vgl. Beine 2013

³⁴ BVerwG, Urteil vom 20.6.2013 – 4 C 2.12 –, BVerwGE 147, 37; vorgehend VGH BW, Urteil vom 17.2.2012 – 8 S 1796/10 –, DVBl 2012, 651

³⁵ BVerfG, Gutachten vom 16.6.1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407

³⁶ BVerwG, Urteil vom 30.1.2003 – 4 CN 14/01, BVerwGE 117, 351 Rn. 37

³⁷ Schmidt-Aßmann 1977: 60

³⁸ Rojahn 2011: 661; Erbguth 2013: 278.

nur vom Fachrecht getroffen werden dürfen. Für die Regelungsbereiche innerhalb dieses Rahmens, etwa Festlegungen bezüglich Standort bzw. Trassenverlauf oder des konkreten Bedarfs hinsichtlich einer Infrastruktur, hat sich noch keine einheitliche Sichtweise herauskristallisiert.

Das Kriterium der Überfachlichkeit ist in der grundlegenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld definiert worden. Die Formel, wonach die Raumordnung „(ohne spezielle gesetzliche Ermächtigung) nicht an die Stelle der Fachplanung treten und deren Aufgaben übernehmen“ darf,³⁹ stellt jedoch nur den Ausgangspunkt der Entscheidung dar. Das Gericht macht vielmehr deutlich, dass die Planfeststellungsbehörde an die Ziele der Raumordnung gebunden ist:

Beantragt der Vorhabenträger die Zulassung eines Flughafenvorhabens an dem von der Landesplanung festgelegten Standort, ist es weder Aufgabe der Planfeststellungsbehörde noch ist sie dazu befugt, die vorangegangene raumordnerische Abwägung durch eine eigene ergebnisoffene Abwägung der nach ihrer Auffassung maßgeblichen Standortanforderungen zu ersetzen, zu bestätigen oder zu korrigieren. Die Planfeststellungsbehörde hat das Ergebnis des landesplanerischen Standortvergleichs als solches hinzunehmen. Das ist gerechtfertigt, weil die Wahl eines Standorts für einen internationalen Verkehrsflughafen vorrangig eine raumordnerische Entscheidung darstellt.⁴⁰

Angesichts der deutlichen Aussagen des Bundesverwaltungsgerichts in der Schönefeld-Entscheidung kann die Kompetenz der Raumordnung zur Standortplanung als gesichert gelten. Überfachliche Planung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gewisse Teilräume für die Fachplanung gesperrt, reserviert oder als Alternative bereitgehalten werden können. Exemplarisch können Streckenverläufe (Trassen bzw. Trassenkorridore) oder die Standorte von Verkehrsflughäfen etc. festgelegt werden.⁴¹ Dies führt zwangsläufig zu einer Reduzierung der planerischen Gestaltungsfreiheit der Fachplanungsträger⁴², ist aber angesichts des übergreifenden Ziels der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes i.S.d. § 1 Abs. 1 ROG von der Kompetenzverfassung gedeckt.

Die Diskussion um die Rolle der Regionalplanung in der Daseinsvorsorge muss daneben auch die Frage der Zulässigkeit von Standards berücksichtigen. Hierzu ist die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Planfeststellungsverfahren für die Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main⁴³ von besonderem Interesse. In dieser Entscheidung hat das Gericht die Formel aus der Schönefeld-Entscheidung erweitert und der Landesplanung weitreichende Kompetenzen gegenüber der luftverkehrsrechtlichen Fachplanung eingeräumt. Danach „fällt eine landesplanerische Gewichtungsvorgabe, die ein ‚grundsätzliches Verbot‘ planmäßiger Flüge in der Zeit zwischen 23.00 und 5.00 Uhr zum Gegenstand hat, [...] jedenfalls dann, wenn sie – wie hier durch Festlegung eines Vorranggebiets – auf eine konkrete landesplanerische Standortsicherung bezogen ist, in den Aufgabenbereich und die Regelungskompetenz der Raumordnungsbehörden. Der Entscheidungsspielraum der Fachplanungsbehörde wird durch die Wahrnehmung dieser Kompetenz nicht in bundesrechtswidriger Weise eingeeengt.“⁴⁴ Eine alternative

³⁹ BVerwG, Urteil vom 16. 3. 2006 – 4 A 1075/04 –, BVerwGE 125, 116 Rn. 64

⁴⁰ BVerwG, Urteil vom 16. 3. 2006 – 4 A 1075/04 –, BVerwGE 125, 116 Rn. 72

⁴¹ Schink 2011: 909 f.

⁴² Kment 2010: 393; Erbguth 2013: 227 f.; a.A. Durner 2005: 260

⁴³ BVerwG, Urteil vom 4.4.2012 – 4 C 8/09 u.a. –, BVerwGE 142, 234; vorgehend HessVGH, Urteil vom 21.8.2009 – 11 C 227/08.T u.a. –, LKRZ 2010, 66

⁴⁴ Vgl. insbesondere BVerwG, Urteil vom 4.4.2012 – 4 C 8/09 u.a. –, BVerwGE 142, 234 Rn. 302 ff.

Definition lieferte der Bayerische Verfassungsgerichtshof: „Die Grenze für die Aufstellung fachlicher Ziele ist für die Raumordnung dort zu ziehen, wo bei objektiver Betrachtung das fachliche Problem keiner Einordnung in ein raumordnerisches Gesamtkonzept bedarf.“⁴⁵

4.4.2. Das Kriterium der Überörtlichkeit

Für das Kriterium der Überörtlichkeit stellt sich die Frage, inwiefern die Raumordnung auf die kommunale Daseinsvorsorge, welche traditionell einen großen Anteil der Daseinsvorsorgeleistungen erbringt, Einfluss nehmen kann. Dieser Aspekt ist weitgehend deckungsgleich mit der Frage, in welchem Umfang die Gemeinden aufgrund ihrer durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG (bzw. der entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Garantien) gewährleisteten „Planungshoheit“⁴⁶ staatliche Vorgaben abwehren können. Nach herrschender Meinung beinhaltet diese Garantie das „Recht der Gemeinde, im Rahmen ihrer Bauleitplanung die künftige Entwicklung des Gemeindegebiets grundsätzlich nach eigenen Vorstellungen zu steuern und zu gestalten“.⁴⁷ Zum Ausgangspunkt ist der Kompetenzkatalog des Grundgesetzes zu machen, der die gemeindliche Bauleitplanung in ein mehrstufiges System der Raumplanung integriert.⁴⁸ Als unterste Stufe des Planungssystems muss die Bauleitplanung die Aussagen der höherstufigen, überörtlichen Planungsstufen ebenenspezifisch konkretisieren. Dabei ist sie jedoch nicht auf „schlichten Normvollzug“ beschränkt, sondern die exklusive Aufgabe, „die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden zu regeln“ (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), erfordert einen gewissen Spielraum.⁴⁹

Dieses Regelungsprivileg ist jedoch nicht mit einem Abwägungsvorbehalt gleichzusetzen. Bereits der Wortlaut von Art. 28 Abs. 2 GG („im Rahmen der Gesetze“) oder etwa Art. 78 Abs. 2 LVerf NRW („soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben“) verdeutlicht, dass das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht schrankenlos ist, sondern nur im Rahmen der Gesetze garantiert ist. Danach ist es dem Gesetzgeber möglich, den Entscheidungsspielraum der Gemeinden durch oder aufgrund eines Gesetzes einzuschränken.⁵⁰ Dabei unterliegt der Gesetzgeber seinerseits verfassungsrechtlichen Beschränkungen. Diese variieren danach, ob der Gesetzgeber in den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie eingreift oder nur eine Regelung bezüglich des Randbereichs trifft.⁵¹

Der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie darf vom Gesetzgeber nicht angetastet werden. Hierunter sind „die identitätsbestimmenden Merkmale gemeindlicher Selbstverwaltung“ zu verstehen.⁵²

Welche Anforderungen an den Gesetzgeber in dem sonstigen Randbereich zu stellen sind, ist umstritten. Während das Bundesverfassungsgericht in den 1990er Jahren eine geringere Kontrolldichte angelegt hatte,⁵³ ist es in zwei

⁴⁵ BayVerfGH, Entscheidung vom 15.7.2002 – Vfg. 10-VII-00 u.a., DÖV 2003, 78 [80]

⁴⁶ Vgl. nur Milstein/Grotefels 2015

⁴⁷ Vgl. VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 26.8.2009 – 18/08, OVGE 46, 295, 303

⁴⁸ Vgl. Artikel 74 Abs. 1 Nr. 31 GG

⁴⁹ BVerwG, Beschluss vom 20.8.1992 – 4 NB 20/91, BVerwGE 90, 329

⁵⁰ BVerfG, Beschluss vom 19.11.2002 – 2 BvR 329/97, BVerfGE 107, 1 [15]; BVerfG, Beschluss vom 23.6.1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107 [114]; zum Ganzen Pieroth 2014: Rn. 20

⁵¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, BVerfGE 79, 127 [146]

⁵² BVerfG, Beschluss vom 19.11.2002 – 2 BvR 329/97, BVerfGE 107, 1 [12]

⁵³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, BVerfGE 79, 127; zur damit verbundenen Absage an eine Verhältnismäßigkeitsprüfung Schoch 1990

jüngeren Entscheidungen ebenfalls zu einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung übergegangen.⁵⁴ Demzufolge müssen die Ziele und Grundsätze der Raumordnung einen legitimen Zweck verfolgen und dabei geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG ist auch ein „landesplanerischer Durchgriff“ zulässig, soweit die gemeindlichen Verfahrensrechte gewahrt werden, die durch die Landesplanung verfolgten Gemeinwohlbelange Vorrang vor der kommunalen Planungshoheit genießen und im Übrigen „noch substantieller Raum für eine konkretisierende Bauleitplanung verbleibt“.⁵⁵ Wenn den Gemeinden im Rahmen ihrer eigenständigen Erbringungsleistungen von der Regionalplanung Vorgaben gemacht werden, die über die gemeindliche Bauleitplanung hinausgehen und den Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde betreffen, liegt ein weiterer Eingriff in 28 Abs. 2 GG vor. Die Rechtfertigung kann sich an den oben skizzierten Erwägungen orientieren, muss jedoch auch die Besonderheiten dieser Eingriffslage berücksichtigen.

Tabelle 4: Tabellarische Gegenüberstellung des Steuerungspotenzials von Fachplanung und Regionalplanung

Planung	Regionalplanung	Fachplanung
Definition	Überörtliche und fachübergreifende Planung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes	Planung zur Erfüllung einer sektoralen Aufgabe und der Bewältigung der damit verbundenen Konflikte
Formelle Instrumente	Raumordnungsplan Landesplanerischer Vertrag	Planfeststellungsbeschluss
Informelle Instrumente	Regionale Entwicklungskonzepte, regionale und interkommunale Netzwerke und Kooperationsstrukturen, regionale Foren und Aktionsprogramme zu aktuellen Handlungsanforderungen	-
Steuerungspotenzial	Standortfestlegungen bzw. Trassenführungen („wo“)	Bedarfsplanung und anlagenbezogene Regelungen („ob“ und „wie“); im Übrigen der genaue Trassenverlauf (parzellenscharf)

Quelle: Eigene Darstellung ZIR

⁵⁴ Vgl. BVerfG, Urteil vom 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, BVerfGE 119, 331; BVerfG, Beschluss vom 27.1.2010 – 2 BvR 2185/04, BVerfGE 125, 141; ebenso die herrschende Lehre: Ehlers 2000: 1308; Pieroth 2014: Rn. 23

⁵⁵ BVerwG, Beschluss vom 20.8.1992 – 4 NB 20/91 –, BVerwGE 90, 329; unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 23.06.1987 – 2 BvR 826/83 –, BVerfGE 76, 107

Tabelle 5: Tabellarische Darstellung der Zuständigkeit für die Raumplanungen der Daseinsvorsorge am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen

Planung	Zuständige Behörde	Rechtsgrundlage
Raumordnung		
Landesweite Raumordnungsplanung	Staatskanzlei NRW (als Landesplanungsbehörde)	§ 3 LPIG NRW
Regionalplanung	Regionalräte, Verbandsversammlung Regionalverband Ruhr	§ 6 LPIG NRW
Strom		
Bedarfsplanung grenzüberschreitender Höchstspannungsleitungen	Bundesgesetzgeber	Vgl. § 1 Bundesbedarfsplangesetz (BBPIG)
Linienbestimmung grenzüberschreitender Höchstspannungsleitungen	Bundesnetzagentur	§ 5 Abs. 1 NABEG
Planfeststellung grenzüberschreitender Höchstspannungsleitungen	Bundesnetzagentur	§ 1 Planfeststellungszuweisungsverordnung (PifZV)
Hochspannungsleitungen	Bezirksregierungen	§ 1 Abs. 2 Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Energiewirtschaftsrechts NRW
Straßen		
Bedarfsplanung Bundesfernstraßen	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	§ 4 FStrAbG
Linienbestimmung Bundesfernstraßen	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	§ 16 Abs. 1 Satz 1 FStrG
Planfeststellung Bundesfernstraßen	Bezirksregierungen	§ 1 Abs. 3 Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Straßenrecht und Eisenbahnkreuzungsrecht NRW
Linienbestimmung Landesstraßen	Landesbetrieb Straßenbau NRW und Bezirksregierungen	§ 37 Abs. 3 Satz 1 StrWG NRW
Planfeststellung Landesstraßen	Bezirksregierung	§ 39 StrWG NRW
Luftverkehr		
Planfeststellung Flughäfen	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW	§ 1 Zuständigkeitsverordnung Luftfahrt NRW (LuftfahrtZustVO)
Bildung		
Schulentwicklungsplan	Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände als Schulträger	§ 80 Abs. 1 Satz 1 SchulG NRW
ÖPNV		

Planung	Zuständige Behörde	Rechtsgrundlage
Nahverkehrsplan	Kreise, kreisfreie Städte und Zweckverbände	ÖPNVG NRW
Gesundheit		
Bedarfsplan zur Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung	Kassenärztliche Vereinigungen	§ 99 Abs. 1 Satz 1 SGB V
Krankenhausplan	Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter NRW	§ 12 Abs. 1 Satz 1 KHGG NRW

Quelle: Eigene Darstellung ZIR

4.5. Zwischenergebnis

4.5.1. Die Grenzen der Raumordnungsklauseln

Die daseinsvorsorgerelevanten Fachplanungen – beispielsweise die Krankenhaus- oder die Schulentwicklungsplanung – werden nicht durch eine qualifizierte Raumordnungsklausel, sondern entweder nur über sonstige spezielle (deklaratorische) Raumordnungsklauseln oder die allgemeine Bindungsvorschrift des § 4 Abs. 1 ROG⁵⁶ gebunden. Die Ziele der Raumordnung vermögen daher keine Planungspflicht der Fachplanungsträger im Sinne einer zeitnahen Anpassungspflicht wie bei der Bauleitplanung auszulösen, sondern die Steuerungswirkung der Raumordnung ist auf die passive Beachtungspflicht für Ziele bzw. die Berücksichtigungspflicht für Grundsätze beschränkt für den Fall, dass die Pläne ohnehin neu aufgestellt oder geändert werden. Die Verwirklichung der Daseinsvorsorgeplanung hängt davon ab, ob ein öffentlicher Planungsträger aufgrund fachgesetzlicher Anordnung tätig wird.⁵⁷ Diese Hauptfunktion der Raumordnung als „Standortplanung“⁵⁸ ist zudem durch die Schönefeld-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts⁵⁹ gestärkt worden, wonach die Kompetenz der Raumordnung sich auf die Vorgabe verbindlicher Standortentscheidungen für fachplanerische Infrastrukturvorhaben – hier der Flughafenplanung – erstreckt⁶⁰. Die Steuerungswirkung wird darüber hinaus durch einen weiteren Aspekt relativiert: Der Lenkungsimpuls der Raumordnung beschränkt sich im Wesentlichen auf den Akt der Errichtung, während die Instandhaltung der Infrastrukturen⁶¹ eine Frage des Fachrechts, beispielsweise der Straßenbaulast⁶², darstellt.

⁵⁶ Die folgenden Ausführungen beruhen im Wesentlichen auf Milstein 2016

⁵⁷ Goppel 1998: 290

⁵⁸ Wahl 1981; Rojahn, 2011: 654

⁵⁹ BVerwG, Urteil vom 16.3.2006 – 4 A 1075/04 –, BVerwGE 125, 116 Rn. 53 ff., insbesondere 65

⁶⁰ Kment 2010: 394; Schink 2011: 909 f.; Kümpfer 2014a: 830 f.; a.A. Durner 2010: 271; Deutsch 2010: 1520

⁶¹ Vgl. dazu Bednarz 2010: 86

⁶² Vgl. § 5 FStrG

4.5.2. Regionalplanung als Koordinierungsplanung

Die Analyse der Rechtsgrundlagen verdeutlicht die begrenzte Steuerungswirkung der Regionalplanung: Die ambitionierte Leitvorstellung der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse i.S.d. § 1 Abs. 2 ROG kann die Raumordnung nicht aus sich heraus einlösen, da sie keine „Verwirklichungsplanung“⁶³ ist. Die Raumordnung ist vielmehr eine Koordinierungsplanung, welche die raumwirksamen Aktivitäten Dritter in geordnete Bahnen lenkt. Sie ist daher auf einen autonomen Handlungsimpuls dieses Dritten, beispielsweise eines Fachplanungsträgers, angewiesen. Einzig die Bauleitplanung kann unmittelbar durch die Ziele der Raumordnung beeinflusst werden, jedoch ist deren Verwirklichung wiederum davon abhängig, dass ein Dritter ihr „Angebot“⁶⁴ annimmt. Die Existenz der Raumordnung als Steuerungsinstrument lässt sich daher vor allem mit der Aufteilung der Planungskompetenzen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erklären. Die raumwirksamen Kompetenzen sind nicht in einer (zentralstaatlichen) Hand gebündelt, sondern auf eine Vielzahl staatlicher und kommunaler Planungsträger verteilt. Eine interne, informelle Koordinierung im Wege der Regierungsplanung (Ressortabstimmung) wie in Frankreich⁶⁵ ist somit nicht realisierbar, da aufgrund des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie die Länder und die Gemeinden nicht mittels interner Weisungen gelenkt werden können. Gestärkt wird die Koordinierungsfunktion der Raumplanung durch formelle wie informelle kooperative Instrumente, wie z.B. den landesplanerischen Vertrag i.S.d. § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ROG, regionale Entwicklungskonzepte i.S.d. § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 oder grenzübergreifende Zusammenarbeit i.S.d. § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG, sodass die Regionalplanung als „Mediator“ zwischen den Fachplanungen fungieren kann. Als aktuelles und anschauliches Beispiel kann der Entwurf des Sachlichen Teilplans „Regionalstrategie Daseinsvorsorge und Entwicklung der Siedlungsstruktur“ des Regionalen Entwicklungsplans Altmark dienen. Der Plan, welcher sich gegenwärtig im Verfahren der Auswertung der Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange und privaten Beteiligten befindet⁶⁶, verknüpft traditionelle Rechtsinstrumente wie das Zentrale-Orte-Konzept mit informellen Mechanismen, um die Erreichbarkeit der Leistungen der Daseinsvorsorge auch in Zeiten des demografischen Wandels zu gewährleisten.⁶⁷

⁶³ Köck 2012: Rn. 43

⁶⁴ Dazu nur Reidt 2014: Rn. 4

⁶⁵ Früher maßgeblich gestaltet durch die DATAR, nunmehr unter dem Dach des CGET

⁶⁶ Stand: Januar 2016

⁶⁷ Der Entwurf kann unter <http://www.altmark.eu/index.php?id=258> abgerufen werden

5. Bisherige Anwendungen formeller und informeller Instrumente und Steuerungsansätze der Regionalplanung

5.1. Zusammenfassung der Kernaussagen

Die Regionalplanungsträger nutzen die Möglichkeit von Festlegungen in Regionalplänen zur Steuerung der Daseinsvorsorge je nach Bundesland und Gegenstand in unterschiedlicher Weise. Die Landesplanungsgesetze treffen Festlegungen vor allem zur Energieversorgung. Die Landesentwicklungspläne treffen vor allem Festlegungen zu *Energieversorgung*, *Verkehrsinfrastruktur* und *Nahversorgung*. Bei den Regionalplänen sind Festlegungen zu *Energieversorgung* und *Verkehrsinfrastruktur* in fast allen Regionalplänen zu finden, zu *ÖPNV*, *Schulbildung* und *Nahversorgung* werden in deutlich geringerem Umfang Ziele und Grundsätze festgelegt. Der bisherige Einsatz innovativer formeller Instrumente ist überschaubar. Interessante Ansätze sind die Behandlung brisanter Themen in Teilplänen, was die Arbeitsspitzen der Regionalplanung auf einen größeren Zeitraum verteilt, und die Verwendung innovativer Planzeichen, z.B. im Bereich *Energieversorgung*.

Es gibt ein breites Spektrum informeller Instrumente, die die Regionalplanungsträger in sehr unterschiedlichem Umfang einsetzen. Betrachtet man die Daseinsvorsorgebereiche, kommen themenübergreifend besonders häufig Konzepte und Studien sowie überregionale Netzwerke zum Einsatz. Bei den einzelnen Daseinsvorsorgebereichen setzt die Regionalplanung vor allem bei Energieversorgung informelle Instrumente ein. Bei *Nahversorgung* und *Verkehrsinfrastruktur* ist die Regionalplanung zurückhaltender, während sie bei *ÖPNV* und *Schulbildung* nur in Einzelfällen informelle Instrumente einsetzt. Auch nach Bundesländern betrachtet werden deutliche Unterschiede sichtbar. Die Bandbreite reicht vom flächendeckenden Einsatz informeller Instrumenten in einigen Bundesländern bis hin zu Bundesländern, in denen die Regionalplanung in einigen Daseinsvorsorgebereichen keine informellen Instrumente einsetzt.

Die Abstimmung der Regionalplanung mit den Fachplanungen erfolgt i.d.R. über gegenseitige Stellungnahmen. Eine frühzeitige gegenseitige Beteiligung bereits bei der Planaufstellung ist eher die Ausnahme.

5.2. Abgrenzung formeller und informeller Instrumente

Als formelle Instrumente der Regionalplanung werden die Regionalpläne, Teilpläne und Teilfortschreibungen mit den darin festgelegten textlichen und zeichnerischen Zielen und Grundsätzen sowie nachrichtlichen Übernahmen verstanden. In der vorliegenden Untersuchung werden zudem auch textliche und zeichnerische Festlegungen aus Landesentwicklungsplänen und Aussagen aus den Landesplanungsgesetzen als formelle Instrumente betrachtet, da sie von der Regionalplanung zu berücksichtigen sind. Weitere Instrumente, die in den Landesplanungsgesetzen als Instrumente zur Verwirklichung von Raumordnung und Landesplanung definiert sind, werden nachrichtlich aufgeführt.

Die Landesplanungsgesetze nennen die im Folgenden aufgelisteten formellen und informellen Instrumente zur Verwirklichung der Landesplanung. In Klammern ist die Häufigkeit der Nennungen in den betrachteten zwölf Landesplanungsgesetzen angegeben. Die aufgeführten Instrumente sind in acht oder mehr Landesplanungsgesetzen explizit benannt. Insbesondere die letzten beiden sind als informelle Instrumente einzustufen, auch wenn sie gesetzlich verankert sind:

- Regionalpläne (12)
- Raumordnungsverfahren (12)
- Untersagung (11)
- Planungsgebot und Anpassung (9)
- Zielabweichungsverfahren (9)
- Auskunftspflicht und Mitteilungspflicht (9)
- Abstimmung und Zusammenarbeit (10)
- Raumordnungskataster, Raumbewachung und Überwachung (9)

Instrumente wie Raumordnungsverfahren, Untersagung, Planungsgebot und Anpassung, Zielabweichungsverfahren sowie Auskunftspflicht und Mitteilungspflicht waren nicht Gegenstand der Untersuchung. Bei den nachfolgenden Ausführungen zu den Bundesländern sind sie nachrichtlich tabellarisch aufgeführt.

5.3. Formelle Instrumente der Regionalplanung zur Steuerung von Daseinsvorsorge und Fachplanungen

Im Folgenden werden Aussagen getroffen, in wie weit Landesplanungsgesetze, Landesentwicklungsprogramme oder -pläne sowie Regionalpläne Festlegungen zu den Daseinsvorsorgebereichen *Energieversorgung*, *ÖPNV*, *Verkehrsinfrastruktur*, *Schulbildung* und *Nahversorgung* treffen. Dabei werden die in den genannten Quellen verwendeten Begriffe übernommen. Es erfolgt keine Bewertung, ob z.B. eine als Ziel bezeichnete Festlegung tatsächlich wie ein Ziel formuliert ist und einer dahingehenden rechtlichen Prüfung standhalten würde.

5.3.1. Bundesweiter Überblick über die formellen Instrumente zur Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung zur Daseinsvorsorge

Nachfolgend sind für die untersuchten Bundesländer die formellen Instrumente der Regionalplanung zur Steuerung von Daseinsvorsorge aufgeführt. Diese beinhalten die Festlegungen zu den einzelnen Daseinsvorsorgebereichen der Landesplanungsgesetze und der Landesentwicklungspläne oder -programme. Darüber hinaus wurde stichprobenartig von jedem Bundesland etwa die Hälfte aller Regionalpläne analysiert. Bei der Auswahl der Stichproben wurde darauf geachtet, dass neben Aktualität eine ausgewogene räumliche Verteilung vorliegt. Besondere Organisationsformen von Planungsverbänden, wie eine Landesgrenzen übergreifende Regionalplanung, wurden in jedem Fall einbezogen. Von den 104⁶⁸ Regionalplänen wurden 53 als Stichprobe ausgewählt (Details siehe bei den einzelnen Bundesländern), außerdem flossen die Ergebnisse aus den Interviews ein.

Tabelle 6 gibt eine quantitative Übersicht über die Behandlung der Daseinsvorsorgebereiche in den Landesplanungsgesetzen, Landesentwicklungsplänen oder -programmen und Regionalplänen. Es wird zwischen zeichnerischen und textlichen Festlegungen unterschieden, wobei zunächst als relevante textliche Festlegungen, aufgrund der schwächeren Bindungswirkung der Grundsätze, nur solche Aussagen erfasst wurden, die als Ziele bezeichnet werden. In der anschließenden Betrachtung der einzelnen Bundesländer sind sowohl Ziele als auch Grundsätze gleichermaßen berücksichtigt.

⁶⁸ Es sind 102 Planungsregionen, aber 104 Regionalpläne. In Schleswig-Holstein gab es ursprünglich fünf Planungsregionen, heute sind es noch drei Planungsregionen mit fünf rechtsgültigen Regionalplänen.

Aufgrund der unterschiedlichen Größen der Stichproben, die in den Bundesländern untersucht wurden, wird die Häufigkeit generalisiert dargestellt.⁶⁹

Tabelle 6: Bundesweite Übersicht von Festlegungen zur Daseinsvorsorge in Landesplanungsgesetzen, Landesentwicklungsplänen und Regionalplänen

Daseinsvorsorgebereich	Festlegungen ⁷⁰	Textliche Festlegung (Ziele)		Planzeichen (Ziele)	
	LPIG	LEP	Regionalplan (Stichprobe)	LEP	Regionalplan (Stichprobe)
Energieversorgung	BW, BY, MV, ST, SH, TH	Alle Bundesländer außer BB	<u>100 %</u> : BB, BY, HE, MV, NI, NRW, RP, SN, ST, SH, TH <u>67–99 %</u> : BW <u>34–66 %</u> : - <u>1–33 %</u> : - <u>0 %</u> : -	HE, NI, RP, SH	<u>100 %</u> : BB, HE, MV, NI, NRW, RP, SN, ST, SH, TH <u>67–99 %</u> : BY <u>34–66 %</u> : BW <u>1–33 %</u> : - <u>0 %</u> : -
Öffentlicher Personennahverkehr	MV	BW, HE, NI, NRW, ST	<u>100 %</u> : NI, NRW, RP, SN, ST <u>67–99 %</u> : BY <u>34–66 %</u> : BW <u>1–33 %</u> : SH, TH <u>0 %</u> : BB, HE, MV	Kein Bundesland	<u>100 %</u> : - <u>67–99 %</u> : NI, ST <u>34–66 %</u> : BY, SN, NRW <u>1–33 %</u> : BW, RP <u>0 %</u> : BB, HE, MV, SH, TH
Verkehrsinfrastruktur	BY, MV, ST	Alle Bundesländer	<u>100 %</u> : BY, HE, MV, NI, NRW, RP, SN, ST, TH <u>67–99 %</u> : BW <u>34–66 %</u> : - <u>1–33 %</u> : BB, SH <u>0 %</u> : -	Alle Bundesländer außer BW, TH	<u>100 %</u> : HE, MV, NI, NRW, RP, SN, ST, SH, TH <u>67–99 %</u> : BY <u>34–66 %</u> : BW <u>1–33 %</u> : BB <u>0 %</u> : -
Schulausbildung	BY	BY, MV, RP, SN, ST, TH	<u>100 %</u> : MV <u>67–99 %</u> : BY, NI <u>34–66 %</u> : HE, SN <u>1–33 %</u> : BW, RP <u>0 %</u> : BB, NRW, ST, SH, TH	MV, SN	<u>100 %</u> : MV <u>67–99 %</u> : - <u>34–66 %</u> : BY, HE, NI, SN <u>1–33 %</u> : BW, RP <u>0 %</u> : BB, NRW, ST, SH, TH

⁶⁹ Erläuterung: Anteil der Regionalpläne der Stichprobe, die Ziele zum betreffenden Thema enthalten:
 0 %; 1–33 %; 34–66 %; 67–99 %; 100 %

⁷⁰ Grundsätze, Untersagungen, inhaltliche Vorgaben und Leitvorstellungen

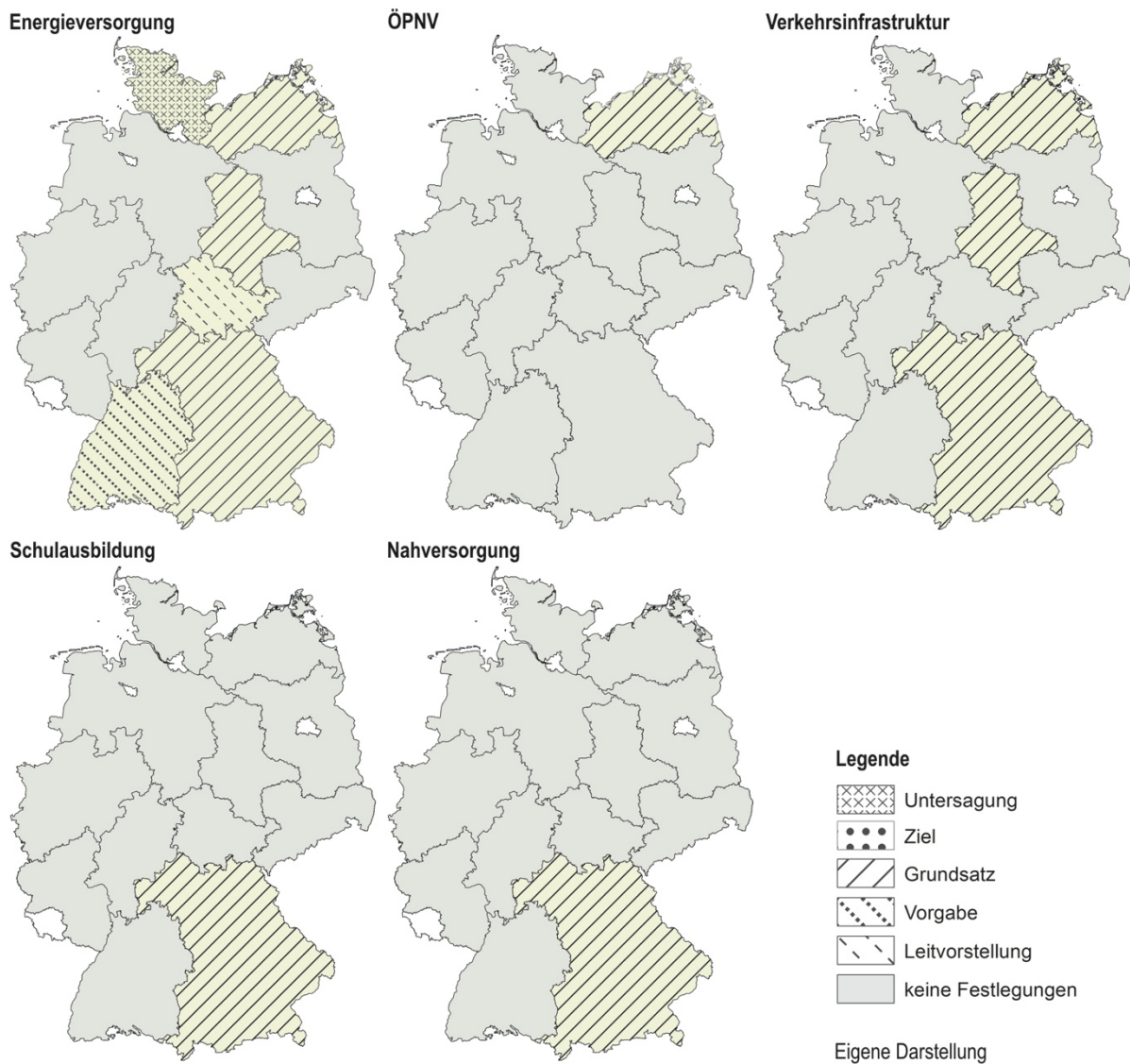
	Festlegungen ⁷⁰	Textliche Festlegung (Ziele)		Planzeichen (Ziele)	
Daseinsvorsorgebereich	LPIG	LEP	Regionalplan (Stichprobe)	LEP	Regionalplan (Stichprobe)
Nahversorgung	BY	Alle Bundesländer außer BB	<u>100 %</u> : BW, HE, MV, NI, NRW, RP <u>67–99 %</u> : BY <u>34–66 %</u> : ST, TH <u>1–33 %</u> : BB, SH <u>0 %</u> : SN	MV, NI, SN	<u>100 %</u> : MV, NI, RP <u>67–99 %</u> : BW <u>34–66 %</u> : BY, HE, ST, TH <u>1–33 %</u> : BB <u>0 %</u> : NRW, SN, SH

Quelle: Eigene Darstellung KoRis

ZUSAMMENFASSUNG

LANDESPLANUNGSGESETZE

Drei der zwölf Bundesländer legen in ihren Landesplanungsgesetzen Grundsätze zu einigen der untersuchten Daseinsvorsorgebereichen fest (BY, MV, ST; Details siehe nachfolgende Abbildung), ein Landesplanungsgesetz enthält eine Untersagung (SH zu Energieversorgung), eins enthält Vorgaben, zu welchen Bereichen die Regionalplanung Festlegungen treffen muss (BW zu Energieversorgung), und eins enthält Leitvorstellungen (TH zu Energieversorgung).

Abbildung 3: Inhaltliche Festlegungen in Landesplanungsgesetzen nach Daseinsvorsorgebereichen

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

LANDESENTWICKLUNGSPÄNE UND -PROGRAMME

Elf von zwölf Bundesländern treffen textliche Festlegungen zur *Energieversorgung*, fünf zum *ÖPNV*, alle zur *Verkehrsinfrastruktur*, sechs zur *Schulausbildung* und elf zur *Nahversorgung*.

Zusammen betrachtet verzichten einige Bundesländer auf inhaltliche Festlegungen:

- Brandenburg: Energieversorgung, ÖPNV, Schulausbildung und Nahversorgung
- Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen: ÖPNV
- Schleswig-Holstein: ÖPNV und Schulausbildung
- Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen: Schulausbildung

Lediglich Sachsen-Anhalt trifft Aussagen zu allen betrachteten Daseinsvorsorgebereichen.

REGIONALPLÄNE INKLUSIVE TEILFORTSCHREIBUNGEN BZW. TEILPLÄNE

Auf die Regionalpläne wird später im Detail eingegangen. Im bundesweiten Überblick ist festzustellen, dass textliche oder zeichnerische Ziele in den Bundesländern und je nach Daseinsvorsorgebereich sehr unterschiedlich eingesetzt werden. In der nachfolgenden Auflistung ist die Anzahl der Bundesländer genannt, in denen in mindestens zwei Drittel der untersuchten Regionalpläne Ziele zu dem jeweiligen Daseinsvorsorgebereich festgelegt sind:

- Energieversorgung: in allen Bundesländern
- ÖPNV: in sechs von zwölf Bundesländern
- Verkehrsinfrastruktur: in elf von zwölf Bundesländern
- Schulausbildung: in drei von zwölf Bundesländern
- Nahversorgung: in sieben von zwölf Bundesländern

Einige Planungsregionen arbeiten mit Teilfortschreibungen oder Sachlichen Teilplänen. Dies ist insbesondere beim Daseinsvorsorgebereich *Energieversorgung* der Fall: in allen Bundesländern kommen sie zur Anwendung, besonders ausgeprägt in Bayern, Hessen und NRW (flächendeckend). Bayern nimmt insgesamt eine Sonderrolle ein, da hier die Regionalpläne grundsätzlich durch Fortschreibungen und nicht durch Neuaufstellung des gesamten Regionalplans aktualisiert werden. Zum Daseinsvorsorgebereich *ÖPNV* kommen keine Teilfortschreibungen bzw. Teilpläne zum Einsatz, bei *Schulausbildung* nur in Einzelfällen in Bayern.

5.3.2. Formelle Instrumente zur Steuerung von Daseinsvorsorge nach Bundesländern

FORMELLE INSTRUMENTE IN BADEN-WÜRTTEMBERG

Die nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über die Festlegungen zu den Daseinsvorsorgebereichen im Landesplanungsgesetz sowie im Landesentwicklungsplan und in den Regionalplänen. Für die Auswertung der Regionalpläne wurde eine Stichprobe⁷¹ von sechs aus insgesamt zwölf Regionalplänen herangezogen.

Das **Landesplanungsgesetz des Landes Baden-Württemberg i.d.F. vom 10. Juli 2003** trifft lediglich Aussagen zur Energieversorgung, die aber nicht als Grundsatz oder Ziel bezeichnet sind. Es werden lediglich die Bereiche benannt, in denen die Regionalpläne Festlegungen treffen können (§11 Regionalpläne: Form und Inhalt).

In § 11 (3) Landesplanungsgesetz ist lediglich vorgegeben, was im Regionalplan festzulegen ist, nicht in welcher Qualität (Ziel, Grundsatz). § 11 (6) legt zudem fest, dass im Regionalplan Folgendes nachrichtlich zu übernehmen ist:

- "1. die Raumkategorien, nämlich die Verdichtungsräume, die Randzonen um die Verdichtungsräume und der ländliche Raum mit seinen Verdichtungsbereichen,
- 2. die höheren *Zentralen Orte*, nämlich die Oberzentren und die Mittelzentren, sowie die Mittelbereiche,
- 3. die Landesentwicklungsachsen; die Landesentwicklungsachsen sind im Zuge der Übernahme zu konkretisieren und auszuformen.

Aus fachlichen Entwicklungsplänen werden in den Regionalplan Bereiche, Trassen und Standorte mit ihren Entwicklungsaufgaben nachrichtlich übernommen, soweit sie für die Region von Bedeutung sind. Die nachrichtlichen

⁷¹ Regionalverbände Hochrhein Bodensee, Neckar-Alb, Ostwürttemberg und Donau-Iller (Donau-Iller ist eine grenzüberschreitende Planungsregion von Baden-Württemberg und Bayern), Verbände Region Rhein-Neckar und Stuttgart

Übernahmen sind durch den Buchstaben »N« zu kennzeichnen."

Der **Landesentwicklungsplan (LEP) 2002 Baden-Württemberg** vom 23. Juli 2002 legt Ziele zu *Energieversorgung*, *ÖPNV* und *Verkehrsinfrastruktur* nur textlich fest. Grundsätze werden textlich zu allen betrachteten Daseinsvorsorgebereichen und zeichnerisch zu *Verkehrsinfrastruktur*, *Schulausbildung* und *Nahversorgung* festgelegt.

Inwieweit sich Ziele und Grundsätze in den stichprobenartig untersuchten **Regionalplänen** wiederfinden, ist bei den einzelnen Daseinsvorsorgebereichen unterhalb der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 7: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Baden-Württemberg

	Landesplanungs-gesetz	Landesentwicklungsplan				Stichprobe Regionalpläne: 6, davon...			
		Text		Planzeichen		Text		Planzeichen	
		Ziele	Grund-sätze	Ziele	Grund-sätze	Ziele	Grund-sätze	Ziele	Grund-sätze
Energieversor-gung	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	5	5	4	5
ÖPNV	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	3	5	1	0
Verkehrsinfra-struktur	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	5	5	4	0
Schulausbildung	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja	2	4	1	5
Nahversorgung	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	6	5	5	2

Quelle: Eigene Darstellung KoRis

ZUSAMMENFASSUNG NACH DASEINSVORSORGEBEREICHEN

Für den Bereich der **Energieversorgung** gib das Landesplanungsgesetz vor, dass Festlegungen in den Regionalplänen getroffen werden, nicht aber in welcher Qualität (Ziele, Grundsätze). Im Landesentwicklungsplan werden textliche Ziele zur Windkraft (Vorrang und Ausschluss) und Raffineriezentren⁷² sowie Grundsätze zur Stromerzeugung, Wasserkraft, Windenergie, zum Leitungsnetz der Mineralölversorgung, zu Gasleitungen und Gasspeichern sowie zur Fern- und Nahwärmeversorgung festgelegt. In fünf von sechs beispielhaft ausgewerteten Regionalplänen werden textliche Ziele für *Erneuerbare Energien* und für *Trassenführungen* festgelegt. Textliche Grundsätze werden ebenfalls in fünf der sechs untersuchten Regionalpläne für die Bereiche *Erneuerbare Energien* und *Trassenführungen* festgelegt. Vier der sechs Regionalpläne enthalten zudem Vorschläge⁷³ zu den Bereichen *Erneuerbare Energien*, *Leitungen* sowie *Energie- und Klimaschutzkonzepte*. Zeichnerische Ziele zu *Windkraft* werden in drei der Regionalpläne festgelegt, einer enthält zudem zeichnerische Ziele zu *Umspannwerken*, *Freileitungen*, *Fernleitung Gas* sowie *Speicheranlagen für Mineralölprodukte*. Darüber hinaus sind in fünf von sechs Stichproben nachrichtliche Übernahmen zur technischen Infrastruktur zu finden. Die Energieversorgung findet sich also auf allen drei

⁷² Baden-Württemberg ist das einzige Bundesland, das dieses Planzeichen verwendet.

⁷³ Als bundesweite Besonderheit gibt es in den Regionalplänen Baden-Württembergs neben Zielen und Grundsätzen auch "Vorschläge". Hierbei handelt es sich um nicht verbindliche Empfehlungen für die Träger der Bauleitplanung und Fachplanungsträger.

Ebenen wieder: Im Landesplanungsgesetz (nur Festlegung der Inhalte, keine Grundsätze), im Landesentwicklungsplan (textliche Ziele und Grundsätze) und in den Regionalplänen (überwiegend textliche und zeichnerische Ziele und Grundsätze).

Zum **ÖPNV** legt der LEP als textliches Ziel den Vorrang von Verkehrsträgern mit hoher Kapazität im Personen- und Güterverkehr fest. Als textliche Grundsätze werden die Bedeutung des Nahverkehrs, des integralen Taktverkehrs, der Anteil des Modal Splits⁷⁴ sowie ein Grundangebot im ländlichen Raum festgelegt. In der Hälfte der untersuchten Regionalpläne werden textliche Ziele festgelegt. Neben der Mindestbedienung werden Ziele zu *Trassen* und *P+R-Anlagen* festgelegt. Fünf der beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne legen zudem textliche Grundsätze fest, die insbesondere den Vorrang des ÖPNV vor dem MIV und den Zugang zum ÖPNV betreffen. Außerdem enthalten vier von sechs der untersuchten Regionalplänen Vorschläge zu den Bereichen *SPNV* und *Verkehrsverbund*. Lediglich einer der sechs betrachteten Regionalpläne legt als zeichnerische Ziele *Bahnhöfe* und *Haltpunkte* fest. Zeichnerische Grundsätze legt keiner der Regionalpläne fest. Von den sechs betrachteten Regionalplänen behandelt einer diesen Themenbereich besonders ausführlich⁷⁵. Der ÖPNV findet sich also auf den Ebenen LEP (textliche Ziele und Grundsätze) und in Regionalplänen (überwiegend textliche Ziele) wieder.

Der LEP legt bezüglich der **Verkehrsinfrastruktur** textliche Ziele zum Fernverkehr (Stärkung Schienenverkehr und Binnenschifffahrt), zu Stuttgart 21, zum Vorrang von Verkehrsträgern mit hoher Kapazität im Personen- und Gütertransport (siehe ÖPNV) sowie zur Anbindung von Großstandorten fest. Als textliche Grundsätze werden *Zentrale Orte* und *Entwicklungachsen*, ein *integratives Verkehrssystem*, die *Wechselwirkung mit der Siedlungsentwicklung*, der *Ausbau vorhandener Verkehrswege* und der *Flächenverbrauch*, der *Fernverkehr*, die *Wasserwege und Häfen*, der *Luft-, Regional-, Nah-, Fahrrad- und Fußgängerverkehr* sowie *Großstandorte* genannt. Zeichnerische Grundsätze werden für *Zentrale Orte* und *Verflechtungsbereiche* sowie *Landesentwicklungachsen* getroffen. In fünf der sechs beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne werden textliche Ziele festgelegt. Zusätzlich legen zwei der betrachteten Planungsregionen⁷⁶ in ihren Regionalplänen Ziele zu allen Verkehrsträgern fest⁷⁷, während die übrigen Verbände sich auf die Verkehrsträger *Schiene* und *Straße* beschränken. Textliche Grundsätze sind in fünf der betrachteten Regionalpläne festgelegt und beziehen sich insbesondere auf das Straßen- und Schienennetz, eine integrierte Verkehrs- und Siedlungsplanung sowie den Ausbau von Radwegenetzen. Darüber hinaus enthalten vier der sechs Regionalpläne Vorschläge zu *Güterverkehr* und *Straßen*. Zeichnerische Ziele zum Straßen- und Schienenverkehr werden in vier von sechs der betrachteten Regionalpläne festgelegt. Vier Regionalpläne enthalten nachrichtliche Übernahmen und zwei Regionalpläne enthalten Vorschläge. Die Verkehrsinfrastruktur findet sich also auf den Ebenen LEP (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Grundsätze) und in Regionalplänen (überwiegend textliche Ziele und Grundsätze sowie zeichnerische Ziele) wieder.

Bezogen auf die **Schulbildung** trifft der LEP textliche Grundsätze zu folgenden Bereichen: Gleichwertige Lebensverhältnisse und eine tragfähige Sozialstruktur, Stärkung des Landes als Wirtschaftsstandort und Tourismusregion, u.a. Einrichtung zukunftsorientierter Ausbildungsgänge sowie ausreichende und attraktive, wohnortnahe Arbeitsplatz-, Bildungs- und Versorgungsangebote. Zeichnerische Festlegungen in Form von Grundsätzen werden zu *Zentralen Orten* und *Verflechtungsbereichen* getroffen. Auch auf Ebene der betrachteten Regionalpläne wird

⁷⁴ Verkehrsmittelwahl

⁷⁵ Planungsverband Donau-Iller

⁷⁶ Planungsregionen Stuttgart und Donau-Iller

⁷⁷ Luftverkehr, Wasserstraßen, Schiene und Straße

die Schulausbildung erwähnt. In zwei⁷⁸ der sechs beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne werden Ziele zur Zentrenbindung oder zur Sicherung verschiedener Schulformen festgelegt. In vier der betrachteten Regionalpläne werden textliche Grundsätze zu wohnortnahen Bildungsangeboten und deren Ansiedlung in *Zentralen Orten* festgelegt. Einer der sechs Regionalpläne legt textliche Ziele und fünf der Planungsregionen legen textliche Grundsätze zu *Zentralen Orten* fest. Außerdem enthält einer der Regionalpläne Vorschläge zu Unterzentren. Die Schulausbildung findet sich also auf den Ebenen LEP (nur textliche und zeichnerische Grundsätze) und in Regionalplänen (überwiegend textliche Ziele und zeichnerische Grundsätze) wieder.

Im Bereich **Nahversorgung** enthält der LEP sowohl textliche Ziele als auch textliche Grundsätze. Zu Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben für Endverbraucher sind Ziele formuliert. Grundsätze sind zu *Zentralen Orten* als Versorgungs- und Arbeitsplatzzentren, ausreichenden und attraktiven wohnortnahen Arbeitsplatz-, Bildungs- und Versorgungsangeboten, Siedlungs-, Wirtschafts- und Versorgungsschwerpunkten, einer wohnortnahen Grundversorgung mit Waren und Dienstleistungen des täglichen und häufig wiederkehrenden Bedarfs sowie zu *Zentralen Orten* als Standorte von Einrichtungen festgelegt. Zeichnerische Grundsätze werden für *Zentrale Orte* und *Verflechtungsbereiche* festgelegt. Alle sechs der beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne legen textliche Ziele zu *Einzelhandelsgroßprojekten* und *Zentralen Orten* fest. Fünf von sechs der untersuchten Regionalpläne legen textliche Grundsätze zu *Einzelhandelsstandorten*, *ÖPNV-Anbindung* und *Zentralen Orten* fest. In zwei der sechs Regionalpläne sind zudem Vorschläge zu Entwicklungskonzepten enthalten. Zeichnerische Ziele zu *Zentralen Orten* werden in fünf der betrachteten Regionalpläne festgelegt und zwei legen hierzu zeichnerische Grundsätze fest. Die *Nahversorgung* findet sich also auf den Ebenen LEP (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Grundsätze) und in Regionalplänen (vor allem textliche und zeichnerische Ziele und textliche Grundsätze) wieder.

Grundsätzlich sieht das Landesplanungsgesetz von Baden-Württemberg i.d.F. vom 10. Juli 2003 folgende Instrumente vor, mit denen die Regionalplanung Einfluss auf die Daseinsvorsorge nehmen könnte:

- § 11 Regionalpläne
- § 12 Planungsverfahren
- § 14 Beratung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen
- § 15 Vorbereitung und Verwirklichung der Regionalpläne
- § 16 Mitwirkung der Regionalverbände bei regionalbedeutsamen Angelegenheiten
- § 17 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit
- §§ 18-19 Raumordnungsverfahren
- § 20 Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen
- § 21 Planungsgebot
- § 22 Klagebefugnis
- § 23 Ersatzleistung
- § 24 Zielabweichungsverfahren
- § 25 Mitwirkung der Regionalverbände bei den Fachplanungen des Landes und bei den weisungsfreien Planungen der Gemeinden und Landkreise
- § 26 Auskunfts- und Mitteilungspflicht
- § 27 Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen

⁷⁸ Neckar-Alb und Donau-Iller

- § 28 Raumb Beobachtung

FORMELLE INSTRUMENTE IN BAYERN

Die nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über die Festlegungen zu den Daseinsvorsorgebereichen im Landesplanungsgesetz sowie im Landesentwicklungsprogramm und den Regionalplänen. Für die Auswertung der Regionalpläne wurde eine Stichprobe⁷⁹ von sieben aus insgesamt 17 Regionalplänen herangezogen. Die Stichprobe stellt sicher, dass aus jeder Bezirksregierung eine Planungsregion vertreten ist. Die grenzüberschreitende Planungsregion Donau-Iller ist in Baden-Württemberg berücksichtigt.

Das **bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) i.d.F. vom 22. Dezember 2015** legt in Art. 6 Grundsätze zu *Energieversorgung, Verkehrsinfrastruktur, Schulausbildung* und *Nahversorgung* fest. Bei den beiden letztgenannten geht es jedoch lediglich um die Bündelung an *Zentralen Orten*. Darüberhinausgehende Festlegungen sind nicht getroffen.

Das **Landesentwicklungsprogramm Bayern** vom 22. August 2013 legt zu allen betrachteten Daseinsvorsorgebereichen Ziele und Grundsätze textlich fest, mit Ausnahme des Bereichs *ÖPNV*, für den nur Grundsätze textlich festgelegt sind. Zeichnerisch werden nur Ziele für den Bereich *Verkehrsinfrastruktur* festgelegt. Grundsätze werden für keinen der Daseinsvorsorgebereiche zeichnerisch festgelegt.

Inwieweit sich Ziele und Grundsätze in den stichprobenartig untersuchten **Regionalplänen** wiederfinden, ist bei den einzelnen Daseinsvorsorgebereichen unterhalb der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 8: Festlegungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Bayern

	Landesplanungsgesetz	Landesentwicklungsprogramm				Stichprobe Regionalpläne: 7, davon...			
		Text		Planzeichen		Text		Planzeichen	
		Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze
Energieversorgung	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	7	5	6	5
ÖPNV	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	6	3	3	0
Verkehrsinfrastruktur	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	7	5	6	2
Schulausbildung	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	5	3	4	0
Nahversorgung	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	6	4	4	0

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

⁷⁹ Regionen Regensburg, Nürnberg, Landshut, Südostoberbayern, Oberfranken-Ost, Allgäu und bayrischer Untermain

ZUSAMMENFASSUNG NACH DASEINSVORSORGEBEREICHEN

Für die **Energieversorgung** legt das bayrische Landesplanungsgesetz fest, dass diese kostengünstig, sicher und umweltverträglich sicherzustellen ist. Darüber hinaus werden Festlegungen zum Ausbau von Netzen und *Erneuerbare Energien* getroffen. Das LEP legt textliche Ziele zu *Erneuerbaren Energien* und im Speziell zu *Windkraft* fest. Darüber hinaus werden im LEP textliche Grundsätze zu den Themen *Energieeinsparung, Energieeffizienz, Windenergie, Photovoltaik, Wasserkraft, Bioenergie* sowie *Tiefengeothermie* festgelegt. Alle sieben beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne legen textliche Ziele zur Art der Energienutzung, zu Leitungsnetzen, erneuerbaren Energien, Wärmenutzung und -versorgung sowie zur Gasversorgung fest. Textliche Grundsätze werden in fünf von sieben untersuchten Regionalplänen zu Windkraft, Leitungen, Fernwärme- und Gasversorgung, erneuerbarer Energie und der Art der Energienutzung festgelegt. Zeichnerische Ziele legen sechs von sieben Regionalplänen für *Windkraft, Umspannwerke* sowie *Leitungen* und *Wasserspeicher* fest. Bundesweit einzigartig werden in zwei Regionalplänen⁸⁰ *Raffinerien* als zeichnerisches Ziel festgelegt. Zeichnerische Grundsätze legen die Regionalpläne zu *Windenergie* fest. Nachrichtliche Übernahmen gibt es zu *Leitungen, Erdölraffinerien, Erdgasspeichern, Entwicklungsachsen, Umspannwerken* sowie *konventionellen Wärmekraftwerken*. Darüber hinaus enthalten drei Regionalpläne nachrichtliche Übernahmen zu *Leitungen, Erdölraffinerien, Kraftwerken* und *Umspannwerken*. Die Energieversorgung findet sich also auf allen drei Ebenen wieder: Im Landesplanungsgesetz, im Landesentwicklungsplan (textliche Ziele und Grundsätze) und in den Regionalplänen (textliche sowie zeichnerische Ziele und Grundsätze).

Das LEP enthält im Bereich **ÖPNV** textliche Grundsätze zu interkommunaler Abstimmung und Flächenbedienung. Bei den beispielhaft ausgewerteten Regionalplänen legen sechs von sieben⁸¹ Ziele zu Attraktivitätssteigerungen, zur Anbindung von *Zentralen Orten* und Tourismusgebieten sowie zu einer verstärkten Kooperation der Verkehrsträger fest. Textliche Grundsätze zur Vernetzung verschiedener Verkehrsträger und der Abstimmung mit der Siedlungsentwicklung werden in drei der untersuchten Regionalpläne festgelegt. Drei von sieben betrachtete Regionalpläne legen zudem zeichnerische Ziele zu *Zentralen Orten* fest. Der ÖPNV findet sich folglich nur auf der Ebene des LEP (textliche Grundsätze) und in den Regionalplänen (überwiegend textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) wieder.

Das bayerische Landesplanungsgesetz legt bezüglich der **Verkehrsinfrastruktur** Grundsätze zu nachhaltiger Mobilität, einem integrierten Verkehrssystem, der Erreichbarkeit von Teilräumen und *Zentralen Orten*, umweltverträglichen Verkehrsträgern sowie zur Verkehrsbelastung fest. Das LEP legt textliche Ziele zu Leistungsfähigkeit, ziviler Luftfahrt sowie Wasserstraßen und Häfen fest. Textliche Grundsätze werden im LEP für die Erschließung ländlicher Räume, die internationale Einbindung, den Güterverkehr, die Leistungsfähigkeit der Straßen- und Schieneninfrastruktur, den Radverkehr sowie den zivilen Luftverkehr festgelegt. Ein zeichnerisches Ziel wird im LEP zur Flughafenentwicklung festgelegt. In sechs von sieben beispielhaft ausgewerteten Regionalplänen werden zeichnerische Ziele zu *Straßen, S-Bahn, Eisenbahn, Hafen, Luftverkehr, Zahnradbahn, Seilbahn, Lift* sowie *Radwegenetz* festgelegt. In allen Regionalplänen werden textliche Ziele u.a. zu *Raumstruktur, Entwicklungsachsen, Verkehrsverbindungen, Schiff- und Luftfahrt, Güter- und Schienenverkehr, Rad- und Busverkehr* sowie zu *Zentralen Orten* festgelegt. Zwei Planungsregionen, die an die Tschechische Republik angrenzen⁸², legen in ihren Regionalplänen zudem

⁸⁰ Region Regensburg und Südostoberbayern

⁸¹ In allen Regionalplänen der Stichprobe bis auf die Region Bayerischer Untermain

⁸² Regierung der Oberpfalz: Region Regensburg (Planungsregion 11), Regierung von Oberfranken: Region Oberfranken-Ost (Planungsregion 5)

als textliches Ziel die grenzüberschreitende Kooperation mit Tschechien fest. Textliche Grundsätze werden in fünf der untersuchten Regionalpläne zum *MIV*, zu *Straßen- und Radwegenetz*, *Flughäfen*, zum *Schieneverkehr*, zu *Bundeswasserstraßen* und *Zentralen Orten* festgelegt. Zwei Regionalpläne legen zudem zeichnerische Grundsätze zu *Zentralen Orten* fest. Die Verkehrsinfrastruktur findet sich also auf allen drei Ebenen wieder: auf Ebene des Landesplanungsgesetzes (Grundsätze), des LEP (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerisches Ziel) und in den Regionalplänen (textliche Ziele und Grundsätze sowie zeichnerische Ziele und Grundsätze).

Im Bereich **Schulbildung** legt das bayerische Landesplanungsgesetz als Grundsätze eine Bündelung in *Zentralen Orten* fest. Das LEP legt textliche Ziele zu einer flächendeckenden Bereitstellung und textliche Grundsätze zur interkommunalen Kooperation fest. Fünf der sieben beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne legen textliche Ziele zur Bündelung in *Zentralen Orten* fest. Drei legen textliche Grundsätze zu *internationalen Schulen*, *Chancengleichheit*, *Weiterentwicklung der Schulorganisation* und *wohnortnahen Beschulung im Grundschulbereich* fest. Vier der untersuchten Regionalpläne legen zeichnerische Ziele zu *Zentralen Orten* fest. Festlegungen für den Bereich Schulbildung werden also im Landesplanungsgesetz (Grundsätze), im Landesentwicklungsplan (textliche Ziele und Grundsätze) und in den Regionalplänen (textliche Ziele und Grundsätze sowie zeichnerische Ziele) getroffen.

Im Bereich **Nahversorgung** wird im Landesplanungsgesetz der Erhalt einer wohnortnahen Versorgung als Grundsatz festgelegt. Das LEP legt textliche Ziele und Grundsätze zu Einzelhandelsgroßprojekten fest. In sechs der sieben beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne sind textliche Ziele zu *Warenversorgung*, *Einzelhandelsgroßprojekten*, *Wirtschafts- und Versorgungsräumen*, *flächendeckender Grundversorgung* und *Zentralen Orten* festgelegt. Textliche Grundsätze legen vier von sieben betrachteten Regionalplänen zu *Einkaufszentralität*, *Warenversorgung* und *Einzelhandelsgroßprojekten* fest. Die *Nahversorgung* findet sich also im Landesplanungsgesetz (Grundsätze), im Landesentwicklungsplan (textliche Ziele und Grundsätze) und in den Regionalplänen (textliche Ziele und Grundsätze sowie zeichnerische Ziele) wieder.

Grundsätzlich sieht das bayerische Landesplanungsgesetz i.d.F. vom 22. Dezember 2015 folgende Instrumente vor, mit denen die Regionalplanung Einfluss auf die Daseinsvorsorge nehmen könnte:

- Art. 4 Zielabweichungsverfahren
- Art. 14 Raumordnungspläne
- Art. 21 Regionalpläne
- Art. 24-26 Raumordnungsverfahren
- Art. 27 Landesplanerische Stellungnahme
- Art. 28 Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen
- Art. 29 Raumordnerische Zusammenarbeit
- Art. 30 Mitteilungs- und Auskunftspflicht
- Art. 31 Raumbewachung
- Art. 32 Unterrichtung des Landestags
- Art. 33 Anpassungsgebot

FORMELLE INSTRUMENTE IN BRANDENBURG

Die nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über die Festlegungen zu den Daseinsvorsorgebereichen im Landesplanungsgesetz, im Landesentwicklungsplan und -programm sowie den Regionalplänen. Für die Auswertung der Regionalpläne wurde eine Stichprobe von drei⁸³ aus insgesamt fünf Regionalplänen herangezogen.

Der Vertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg (Landesplanungsvertrag) i.d.F. vom 13. Februar 2012⁸⁴ sowie das Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung i.d.F. vom 8. Februar 2012, geändert am 11. Februar 2014, treffen keine Aussagen zu den Daseinsvorsorgebereichen.

Das Landesentwicklungsprogramm 2007 (LEPro 2007) vom 1. Februar 2008 legt zu folgenden Bereichen Grundsätze fest (Auswahl entsprechend der untersuchten Daseinsvorsorgebereiche):

- § 3 Zentrale Orte
- § 5 Siedlungsentwicklung
- § 7 Verkehrsentwicklung
- § 8 Interkommunale und regionale Kooperation

In Bezug auf die Aufgaben der Regionalplanung ist § 8 besonders interessant. Hierzu heißt es in der Begründung: "Die Regionalplanung kann dabei eine moderierende Rolle einnehmen."

Der **Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP-BB)**⁸⁵ vom 31. März 2009 legt Ziele nur für den Bereich Verkehrsinfrastruktur und Grundsätze für die Bereiche *Energieversorgung*, *ÖPNV* und *Verkehrsinfrastruktur* textlich fest. Zeichnerisch werden ebenfalls nur für den Bereich *Verkehrsinfrastruktur* Ziele festgelegt.

Inwieweit sich Ziele und Grundsätze in den stichprobenartig untersuchten **Regionalplänen** wiederfinden, ist bei den einzelnen Daseinsvorsorgebereichen unterhalb der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

⁸³ Regionale Planungsgemeinschaften Havelland-Fläming, Lausitz Spreewald, Oderland Spree

⁸⁴ Der Landesplanungsvertrag regelt die Zusammenarbeit Brandenburgs und Berlins in der Raumordnung, welche aufgrund vielfältiger Verflechtungen der Teilräume eingegangen wurde. Der Landesplanungsvertrag besitzt die Funktion eines Landesplanungsgesetzes. Dort werden die Kernelemente der Raumplanung, das Landesentwicklungsprogramm (LEPro) (Artikel 7) und der Landesentwicklungsplan (Artikel 8) beschrieben. Das LEPro wirkt rahmengebend und benennt Grundsätze. Das LEP konkretisiert diese in Form von Zielen und Grundsätzen für den Gesamttraum.

⁸⁵ LEP-BB konkretisiert als überörtliche und zusammenfassende Planung für den Gesamttraum der beiden Länder die raumordnerischen Grundsätze des am 1. Februar 2008 in Kraft getretenen Landesentwicklungsprogramms 2007 (LEPro 2007).

Tabelle 9: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Brandenburg

	Landesplanungsvertrag, Gesetz zur Regionalplanung... ⁸⁶	Landesentwicklungsprogramm, -plan				Stichprobe Regionalpläne: 3, davon...			
		Text		Planzeichen		Text		Planzeichen	
		Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze
Energieversorgung	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	3	3	3	1
ÖPNV	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	0	0	0	0
Verkehrsinfrastruktur	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	1	0	1	0
Schulausbildung	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	0	0	0	0
Nahversorgung	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	1	3	1	3

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

ZUSAMMENFASSUNG NACH DASEINSVORSORGEBEREICHEN

Im Bereich der **Energieversorgung** legt der Landesentwicklungsplan ausschließlich textliche Grundsätze zur Energiegewinnung im Außenbereich fest. Alle drei beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne⁸⁷ legen sowohl textliche Ziele als auch textliche Grundsätze zu *Windkraft* fest. Darüber hinaus legen alle drei betrachteten Regionalpläne zeichnerische Ziele und einer zeichnerische Grundsätze für den Bereich *Windenergie* fest. Der Bereich der *Energieversorgung* findet sich also im Landesentwicklungsplan (textliche Grundsätze) sowie auf Ebene der Regionalpläne (textliche Ziele und Grundsätze, überwiegend zeichnerische Ziele) wieder.

Aussagen zum **ÖPNV** werden ausschließlich auf Ebene des Landesentwicklungsprogramms als textliche Grundsätze getroffen und bestimmen den Vorrang des ÖPNV vor dem motorisierten Individualverkehr. Damit werden für den ÖPNV Festlegungen nur auf Ebene des LEP (textliche Grundsätze) getroffen.

Bezüglich der **Verkehrsinfrastruktur** legt der Landesentwicklungsplan textliche Ziele zu transnationalen Verkehrskorridoren, Vernetzung Zentraler Orte und Flughäfen fest. Textliche Grundsätze werden im Landesentwicklungsplan zur Erreichbarkeit Zentraler Orte, zum Straßenverkehrsnetz, zu Wasserstraßenverbindungen und Häfen sowie zu Güterverkehrszentren festgelegt. Er enthält außerdem zeichnerische Zielfestlegungen zu transnationalen Verkehrskorridoren, Straßenanbindungen, Schienenanbindungen, Flughäfen, Bundeswasserstraßen und Binnenhäfen. Auch im Landesentwicklungsprogramm werden textliche Grundsätze zu *Zentralen Orten* als Siedlungsschwerpunkte und zu Verkehrsknoten festgelegt. Nur einer⁸⁸ von drei der beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne enthält textliche Ziele zur Anbindung Zentraler Orte, zu Verkehrsknoten und Häfen. Nur einer der betrachteten Regionalpläne legt zeichnerische Ziele zu *Zentralen Orten* fest. In Bezug auf die Verkehrsinfrastruktur werden

⁸⁶ ... und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung

⁸⁷ Havelland-Fläming hat einen integrierten Regionalplan, die anderen beiden Sachliche Teilpläne Windenergie

⁸⁸ Havelland-Fläming

also auf Ebene des Landesentwicklungsplans (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) und des Landesentwicklungsprogramms (textliche Grundsätze) sowie auf Ebene der Regionalpläne (textliche und zeichnerische Ziele) Festlegungen getroffen.

Im Bereich **Schulbildung** werden auf keiner der drei Ebenen Festlegungen getroffen. Das Landesentwicklungsprogramm enthält lediglich einen Grundsatz, der besagt, dass *Zentrale Orte* als Siedlungsschwerpunkte und Verkehrsknoten für ihren Versorgungsbereich räumlich gebündelt Wirtschafts-, Einzelhandels-, Kultur-, Freizeit-, Bildungs-, Gesundheits- und soziale Versorgungsfunktionen erfüllen sollen [...].

Zur **Nahversorgung** legt das Landesentwicklungsprogramm über die *Zentralen Orte* als Siedlungsschwerpunkte und Verkehrsknoten hinaus keine textlichen Grundätze zur *Nahversorgung* fest. Einer der beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne legt textliche Ziele zu Selbstversorgerorten und ländlichen Versorgungsorten fest. Alle drei betrachteten Regionalpläne legen textliche Grundsätze zu Grundversorgung, zu Versorgungsnetzen und zur Bündelung in *Zentralen Orten* fest. Die *Zentralen Orte*, ebenso wie die Funktionsschwerpunkte der Grundversorgung werden von allen drei betrachteten Regionalplänen als zeichnerische Grundsätze festgelegt. Einer der untersuchten Regionalpläne legt zudem zeichnerische Ziele zu *Selbstversorgerorten* und *ländlichen Versorgungsorten* fest. Festlegungen zur *Nahversorgung* finden sich demnach ausschließlich in den Regionalplänen (überwiegend textliche und zeichnerische Grundsätze, aber auch textliche und zeichnerische Ziele).

Grundsätzlich sieht das Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung (RegBkPIG) i.d.F. vom 8. Februar 2012, geändert am 11. Februar 2014, und der Landesplanungsvertrag i.d.F. vom 13. Februar 2012 folgende Instrumente vor, mit denen die Regionalplanung Einfluss auf die Daseinsvorsorge nehmen könnte:

Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung (RegBkPIG)

- § 2 Regionalpläne

Landesplanungsvertrag

- Art. 10 Zielabweichungsverfahren
- Art. 11 Zusammenarbeit in der Regionalplanung
- Art. 12 Anpassung der Bauleitplanung im Land Brandenburg
- Art. 13 Anpassung der Bauleitplanung im Land Berlin
- Art. 14 Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen
- Art. 15 Entschädigung
- Art. 16 Raumordnungsverfahren
- Art. 17 Planungsgrundlagen
- Art. 18 Raumordnungskataster
- Art. 19 Gemeinsamer Raumordnungsbericht
- Art. 20 Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen

FORMELLE INSTRUMENTE IN HESSEN

Die nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über die Festlegungen zu den Daseinsvorsorgebereichen im Landesplanungsgesetz sowie im Landesentwicklungsplan und den Regionalplänen. Für die Auswertung wurde

eine Stichprobe von zwei⁸⁹ aus insgesamt vier Regionalen Raumentwicklungsprogrammen herangezogen.

Das **hessische Landesplanungsgesetz (HLPG) i.d.F. vom 21. Dezember 2012** trifft keine Aussagen zu den Daseinsvorsorgebereichen, es wird lediglich vorgegeben, dass der Regionalplan "die auf die Region bezogenen Ziele des Landesentwicklungsplans [enthält] und insbesondere folgende weitere Festlegungen enthalten [soll], soweit sie von überörtlicher Bedeutung sind (Auswahl entsprechend der untersuchten Daseinsvorsorgebereichen):

- 1. Grundzentren, [...]
- 3. Trassen und Standorte für überörtliche Verkehrserschließung und Ver- und Entsorgungsanlagen, [...]
- 10. Flächen für den Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien."

Der **Landesentwicklungsplan Hessen 2000** vom 13. Dezember 2000⁹⁰ legt für alle betrachteten Daseinsvorsorgebereiche Ziele und Grundsätze textlich fest, mit Ausnahme des Bereichs *Schulbildung*. Zeichnerisch werden Ziele nur für die Bereiche *Energieversorgung* und *Verkehrsinfrastruktur* festgelegt. Für keinen der betrachteten Bereiche werden Grundsätze zeichnerisch festgelegt.

Inwieweit sich Ziele und Grundsätze in den stichprobenartig untersuchten **Regionalen Raumentwicklungsprogrammen** wiederfinden, ist bei den einzelnen Daseinsvorsorgebereichen unterhalb der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Alle untersuchten Regionalen Raumentwicklungsprogramme behandeln *Energieversorgung*, *Verkehrsinfrastruktur* und *Nahversorgung*.

Tabelle 10: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Hessen

	Landesplanungs-gesetz	Landesentwicklungsplan				Stichprobe Regionalpläne: 2, davon...			
		Text		Planzeichen		Text		Planzeichen	
		Ziele	Grund-sätze	Ziele	Grund-sätze	Ziele	Grund-sätze	Ziele	Grund-sätze
Energieversor-gung	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	2	2	2	0
ÖPNV	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	0	2	0	0
Verkehrsinfra-struktur	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	2	2	2	0
Schulbildung	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	1	1	1	0
Nahversorgung	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	2	2	1	0

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

⁸⁹ Regierungspräsidien Darmstadt und Kassel

⁹⁰ Änderungen des Landesentwicklungsplans Hessen 2000: Erweiterung Flughafen Frankfurt Main, seit 31. Mai 2007 in Kraft; Vorgaben zur Nutzung der Windenergie seit 11. Juli 2013 in Kraft

ZUSAMMENFASSUNG NACH DASEINSVORSORGEBEREICHEN

Bei der **Energieversorgung** werden im hessischen Landesentwicklungsplan textliche Ziele und Grundsätze festgelegt. Bezüglich der Optimierung der *Energieinfrastruktur*, *Windkraftanlagen*, *Kraftwerke* und *Hochspannungsfreileitungen* werden textliche Ziele festgelegt. Textliche Grundsätze gibt es zur Art und Weise der Energiebereitstellung, rationellen Energieverwendung, zu Energiekonzepten, Wärme- und Stromeinsparung sowie zur planerischen Konkretisierung von Siedlungs- und Gewerbeflächen. Zeichnerische Ziele werden im Landesentwicklungsplan zu *Kraftwerken* und *Hochspannungsleitungen* festgelegt. In beiden der beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne werden textliche Ziele zu *Leitungen*, *Solarenergie*, *Kraftwerken* und *Windenergie* festgelegt. Zeichnerische Ziele werden im Landesentwicklungsplan und in den betrachteten Regionalplänen zu *Leitungen* und *Kraftwerken* festgelegt. Ebenfalls in beiden Regionalplänen finden sich textliche Grundsätze zu *Kraftwerken*, *Erneuerbaren Energien*, *Leitungen* sowie zu *Energieeinsparung*, *Energie-* und *Klimaschutzkonzepten*. Beide untersuchten Regionalpläne enthalten zeichnerische Ziele zu *Leitungen*, *Kraftwerken* und *Windenergie* sowie einer zu *Umspannwerken*. Festlegungen zur Energieversorgung finden sich also auf Ebene des Landesentwicklungsplans (textliche und zeichnerische Ziele, textliche Grundsätze) sowie auf Ebene der Regionalpläne (textliche und zeichnerische Ziele, textliche Grundsätze).

Aussagen zum **ÖPNV** werden nur in textlicher Form getroffen. Im LEP werden Ziele zur *Wiederinbetriebnahme von Schienentrassen* und *Kapazitätserweiterung* festgelegt. Das LEP legt darüber hinaus textliche Grundsätze zur *Rolle des ÖPNV als Alternative zum MIV*, zur *Leistungsfähigkeit*, *Erschließung der Fläche*, zu *integrierten Taktfahrplänen* sowie zu *Verkürzungen der Zugfolgezeiten* und zur *Erhöhung der Geschwindigkeit* fest. In beiden beispielhaft ausgewerteten Regionalplänen werden textliche Grundsätze zu *integralen Taktfahrplänen*, *Nahverkehrsplänen*, zur *Erreichbarkeit Zentraler Orte* sowie zu der *Verknüpfung von Verkehrsträgern* festgelegt. Auch für den Bereich **ÖPNV** werden Festlegungen also auf Ebene des Landesentwicklungsplans (textliche Ziele und Grundsätze) sowie auf Ebene der Regionalpläne (textliche Grundsätze) getroffen.

Der LEP legt bezüglich der **Verkehrsinfrastruktur** zeichnerische wie textliche Ziele fest. Textliche Ziele gibt es zu *Autobahnlückenschlüssen*, *Verknüpfungsstellen*, *Kombiniertem Verkehr*, *Güterverkehrszentren*, *Fernradwegen*, *Flughäfen* und *Verkehrslandeplätze* sowie zur *Binnenschifffahrt* und zu *Häfen*. Textliche Grundsätze sind im LEP zur *Entflechtung von Personen- und Güterverkehr*, zur *Verlagerung von Verkehr auf die Schiene*, zum *Schienerfernverkehrsnetz*, *Straßennetz*, *Rad- und Fußgängerverkehr*, *Fahrradtourismus* sowie zur *Binnenschifffahrt* und zu *Häfen* festgelegt. Zeichnerische Ziele werden im LEP zum *Vorranggebiet Flughafen*, zu *Wasserstraßen und Häfen* sowie zum *Fernstraßen- und Schienennetz* festgelegt. In beiden der beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne sind textliche Ziele und Grundsätze zu *Schiene-*, *Straßen-*, *Luft-* und *Schiffsverkehr* festgelegt. Zeichnerische Ziele werden ebenfalls in beiden Regionalplänen zu *Güter-*, *Luft-*, *Schiffs-*, *Schiene-* und *Straßenverkehr* festgelegt. Festlegungen für den Bereich **Verkehrsinfrastruktur** werden also auf Ebene des Landesentwicklungsplans (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) und auf Ebene der Regionalpläne (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) getroffen.

Die **Schul Ausbildung** wird ausschließlich von einem der beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne⁹¹ berücksichtigt. Als textliches und zeichnerisches Ziel sowie als textlicher Grundsatz wird darin die Bündelung der Schul Ausbildung in *Zentralen Orten* festgelegt. Für den Bereich *Schul Ausbildungen* werden also ausschließlich auf Ebene

⁹¹ Regierungspräsidium Kassel

der Regionalpläne Festlegungen getroffen (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele).

Im Bereich **Nahversorgung** legt der LEP textliche Ziele zu großflächigen Einzelhandelsvorhaben fest. Die beiden beispielhaft ausgewerteten Regionalplänen legen textliche Ziele und Grundsätze zu *Zentralen Orten* als Verknüpfungspunkte des Versorgungssystems fest. Einer der beiden Regionalpläne legt darüber hinaus zeichnerische Ziele zu *Zentralen Orten* fest. Festlegungen für den Bereich *Nahversorgung* gibt es also auf Ebene des Landesentwicklungsplans (textliche Ziele und Grundsätze) und auf Ebene der Regionalpläne (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele).

Grundsätzlich sieht das hessische Landesplanungsgesetz i.d.F. vom 21. Dezember 2012 folgende Instrumente vor, mit denen die Regionalplanung Einfluss auf die Daseinsvorsorge nehmen könnte:

- § 5 Regionalpläne
- § 6 Aufstellung der Regionalpläne
- § 8 Zielabweichungen vom Regionalplan (auch Raumordnungsverfahren)
- § 9 Regionaler Flächennutzungsplan im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

FORMELLE INSTRUMENTE IN MECKLENBURG-VORPOMMERN

Die nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über die Festlegungen zu den Daseinsvorsorgebereichen im Landesplanungsgesetz sowie im Landesraumentwicklungsprogramm und den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen. Für die Auswertung der Regionalen Raumentwicklungsprogramme wurde eine Stichprobe von zwei⁹² aus insgesamt vier Regionalen Raumentwicklungsprogrammen herangezogen.

Das **Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern i.d.F. vom 5. Mai 1998** legt in §2 Grundsätze zu *Energieversorgung*, *ÖPNV* und *Verkehrsinfrastruktur* fest.

Das **Landesraumentwicklungsprogramm (LEP-LVO M-V)** vom 30. Mai 2005⁹³ legt für alle betrachteten Daseinsvorsorgebereiche mit Ausnahme des *ÖPNV* textliche Ziele fest. Außerdem werden für alle betrachteten Bereiche Grundsätze textlich festgelegt. Zeichnerische Ziele werden für die Bereiche *Verkehrsinfrastruktur*, *Schulbildung* und *Nahversorgung* festgelegt. Grundsätze werden für keinen der betrachteten Daseinsvorsorgebereiche zeichnerisch festgelegt.

Inwieweit sich Ziele und Grundsätze in den stichprobenartig untersuchten Regionalen Raumentwicklungsprogrammen wiederfinden, ist bei den einzelnen Daseinsvorsorgebereichen unterhalb der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

⁹² Regionale Planungsverbände Vorpommern und Westmecklenburg

⁹³ Das neue Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LEP M-V) trat erst im Sommer 2016 in Kraft und konnte daher in diesem Kapitel nicht mehr berücksichtigt werden.

Tabelle 11: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Mecklenburg-Vorpommern

	Landesplanungs-gesetz	Landesraumentwicklungspro-gramm				Stichprobe Regionale Raumentwicklungsprogramme: 2, davon...			
		Text		Planzeichen		Text		Planzeichen	
		Ziele	Grund-sätze	Ziele	Grund-sätze	Ziele	Grund-sätze	Ziele	Grund-sätze
Energieversor-gung	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	2	2	2	0
ÖPNV	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	0	2	0	0
Verkehrsinfra-struktur	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	2	2	2	0
Schulausbildung	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	2	2	2	0
Nahversorgung	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	2	2	2	0

Quelle: Eigene Darstellung KoRis

ZUSAMMENFASSUNG NACH DASEINSVORSORGEBEREICHEN

Bei der **Energieversorgung** legt das Landesplanungsgesetz fest, dass eine versorgungssichere, umweltverträgliche, preiswürdige und rationelle Energieversorgung zu sichern ist. Im Landesraumentwicklungsprogramm werden als textliche Ziele die Sicherung des Energieerzeugungsstandorts Greifswald/Lubmin, die Errichtung von Windenergieanlagen im Küstenmeer und der Vorrang von *marinen Vorranggebieten Rohstoffsicherung* gegenüber anderen Nutzungsansprüchen festgelegt. Als textliche Grundsätze werden die Sicherung einer versorgungssicheren, umweltverträglichen, preiswürdigen und rationellen Energieversorgung, die Bündelung oberirdischer Leitungstrassen, die gemeinsame Nutzung von Infrastruktureinrichtungen, die Reduzierung von Treibhausgasen durch verschiedene Maßnahmen sowie die Schaffung von Voraussetzungen für den weiteren Ausbau regenerativer Energien festgesetzt. Außerdem werden landeseinheitliche Kriterien zu Eignungsgebieten für Windenergieanlagen in Regionalen Raumordnungsprogrammen (RROP) festgelegt. Darüber hinaus werden entsprechende Aussagen zur Darstellung geeigneter Standorte, zu Leitungskorridoren und zur Abstimmung mit anderen Planungen, Maßnahmen und Vorhaben getroffen. Zeichnerische Ziele werden im Landesraumentwicklungsprogramm zu *Windenergie* festgelegt und zeichnerische nachrichtliche Übernahmen gibt es zu *Leitungen, Hochspannungs- und Gasleitungen, Umspannwerken* sowie zu *Speichern*. Auf regionaler Ebene werden in beiden beispielhaft ausgewerteten Regionalen Raumentwicklungsprogrammen textliche Ziele zu *Windenergie* und *Standorten der Energieerzeugung* festgelegt. Textliche Grundsätze werden ebenfalls in beiden Regionalen Raumentwicklungsprogrammen zu *Leitungen, regenerativen Energien* und *Rückbau* festgelegt. Beide Regionalen Raumentwicklungsprogramme enthalten darüber hinaus zeichnerische Ziele zu *Windkraft* und *zeichnerische nachrichtliche Übernahmen zu Leitungen, Umspannwerken* sowie zu *Speichern*. Für den Bereich *Energieversorgung* werden also auf allen Ebenen Festlegungen getroffen: auf Ebene des Landesplanungsgesetzes, auf Ebene des Landesraumentwicklungsprogramms (textliche Ziele und Grundsätze) sowie auf Ebene der Regionalen Raumentwicklungsprogramme (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele).

Der **ÖPNV** soll laut Landesplanungsgesetz vorrangig entwickelt werden. Das Landesraumentwicklungsprogramm legt als textliche Grundsätze fest, dass der SPNV attraktiv weiterzuentwickeln und gemeinsam mit dem ÖPNV zu einem integrierten Gesamtverkehrssystem zu entwickeln ist. Auf regionaler Ebene werden in beiden beispielhaft ausgewerteten Regionalen Raumentwicklungsprogrammen textliche Grundsätze zu *Kooperationen*, zu *Verknüpfungspunkten*, zum *Bedienungsangebot* und zu *Bedienungsformen* sowie zu *regionalen Nahverkehrsplänen* getroffen. Auch für den ÖPNV werden also Festlegungen auf Ebene des Landesplanungsgesetzes, auf Ebene des Landesraumentwicklungsprogramms (textliche Grundsätze) und auf Ebene der Regionalen Raumentwicklungsprogramme (textliche Grundsätze) getroffen.

Das Landesplanungsgesetz legt zur **Verkehrsinfrastruktur** den Grundsatz der *Barrierefreiheit* fest. Das Landesraumentwicklungsprogramm legt textliche Ziele zur *Freihaltung einer nicht genutzten Bahntrasse* und zum *Bau einer leistungsfähigen Verbindung* von Mirow nach Wittstock fest. Als textliche Grundsätze werden die *Entwicklung des Gesamtverkehrssystems*, die *effiziente Gestaltung des Verkehrs*, die *Sicherung räumlich-funktionaler Verflechtungsbeziehungen* im Zuge der landesseitigen Transeuropäischen Verkehrsnetze sowie die *Sicherung und Stärkung von Seeverbindungen und Hafenstrukturen im Zuge seeseitiger Transeuropäischer Verkehrsnetze* festgelegt. Weitere textliche Grundätze sind die *Gewährleistung einer angemessenen Mobilität* in allen Teilräumen, die *Weiterentwicklung von Fernverkehrsverbindungen*, die *verbesserte Anbindung von Oberzentren an den Schienenpersonen-Fernverkehr* sowie die *Ertüchtigung bestimmter Strecken im überregionalen Schienennetz*. Außerdem werden als Grundsätze der *Ausbau und die Ergänzung des Straßennetzes*, die *Optimierung des Fuß- und Radverkehrs* sowie der *Ausbau der Güterverkehrsinfrastruktur* und der *Luftverkehrsinfrastruktur* festgelegt. Zeichnerische Ziele werden zu *Verbindungsqualitäten im ÖPNV zwischen Zentralen Orten* und zum *Straßennetz* getroffen. Beide der beispielhaft ausgewerteten Regionalen Raumentwicklungsprogramme enthalten textliche Ziele zu *Bahntrassen* und zum *Eisenbahnnetz* sowie zum *Schiffsverkehr* und zu *Häfen*. Textliche Grundsätze werden festgelegt zu *Schienenverkehr*, *MIV*, *Fahrrad- und Fußgängerverkehr*, *Schiffverkehr und Häfen*, *Luftverkehr*, *Verkehrssystem*, *Effizienz*, *Nutzerfreundlichkeit* und *Entwicklungsachsen*. Zeichnerische Ziele werden in den betrachteten Regionalen Raumentwicklungsprogrammen zu einem *funktionalen Straßen- und Schienennetz* sowie zu *Radrouten* und zu *Häfen* festgelegt. Nachrichtliche Übernahmen gibt es in beiden untersuchten Regionalen Raumentwicklungsprogrammen zu *Leitungen*, *Landeplätzen* und *Schiffahrtswegen*. Für die *Verkehrsinfrastruktur* werden also im Landesplanungsgesetz, im Landesraumentwicklungsprogramm (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) und in den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) Festlegungen getroffen.

Im Bereich **Schulbildung** legt das Landesraumentwicklungsprogramm als textliches Ziel die *Standorte für Bildungseinrichtungen* entsprechend des Zentralen-Orte-Systems fest. Als textlicher Grundsatz wird festgelegt, dass Schulstandorte bedarfsorientiert in allen Teilräumen vorgehalten werden sollen. Zeichnerische Ziele werden zu *Zentralen Orten* festgelegt. In den beiden Regionalen Raumentwicklungsprogrammen werden als textliches Ziel *Zentrale Orte* festgelegt. Als textliche Grundsätze werden ebenfalls in beiden untersuchten Regionalen Raumentwicklungsprogrammen *allgemeinbildende Schulen*, *gleiche Bildungschancen* und *Förderschulen* festgelegt. Darüber hinaus enthalten beide Regionalen Raumentwicklungsprogramme zeichnerische Ziele zu *Zentralen Orten*. Festlegungen für den Bereich *Schulbildung* werden also auf Ebene des Landesraumentwicklungsprogramms (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) sowie auf Ebene der Regionalen Raumentwicklungsprogramme (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) getroffen.

Im Bereich **Nahversorgung** legt das Landesraumentwicklungsprogramm als textliches Ziel eine *Zentrenbindung*

großflächiger Einzelhandelsvorhaben fest. Als textliche Grundsätze werden die *Entwicklung von Einzelhandelskonzepten*, das *Überprüfen der Auswirkungen von Factory-Outlets⁹⁴ auf Innenstädte* sowie die *Bedeutung von Einzelhandelsvorhaben für den Tourismus* festgelegt. Darüber hinaus legt das Landesraumentwicklungsprogramm als zeichnerisches Ziel *oberzentrale Versorgungsbereiche frei wählbarer Güter und Dienstleistungen* fest. In beiden untersuchten Regionalen Raumentwicklungsprogrammen werden *großflächige Einzelhandelsvorhaben in Zentralen Orten* als textliches Ziel und als textlicher Grundsatz festgelegt. Ebenso enthalten beide der beispielhaft ausgewerteten Regionalen Raumentwicklungsprogramme zeichnerische Ziele zu *Zentralen Orten*. Für den Bereich *Nahversorgung* werden Festlegungen also auf Ebene des Landesraumentwicklungsprogramms (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) und auf Ebene der Regionalen Raumentwicklungsprogramme (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) getroffen.

Grundsätzlich sieht das Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern i.d.F. vom 5. Mai 1998 folgende Instrumente vor, mit denen die Regionalplanung Einfluss auf die Daseinsvorsorge nehmen könnte:

- § 8 Inhalt der regionalen Raumentwicklungsprogramme
- § 15 Raumordnungsverfahren
- § 16 Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen
- § 16a Stadt-Umland-Räume
- § 17 Landesplanung und Bauleitplanung
- § 18 Ersatzleistung an die Gemeinden
- § 19 Raumordnungskataster
- § 20 Mitteilungs- und Auskunftspflicht
- § 20a Verwirklichung der Raumentwicklungsprogramme

FORMELLE INSTRUMENTE IN NIEDERSACHSEN

Die nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über die Festlegungen zu den Daseinsvorsorgebereichen im Niedersächsischen Raumordnungsgesetz sowie im Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) und den Regionalen Raumordnungsprogrammen. Für die Auswertung wurde eine Stichprobe von 16⁹⁵ aus insgesamt 33 RROP herangezogen.

Das **Niedersächsische Raumordnungsgesetz (NROG) i.d.F. vom 18. Juli 2012** trifft keine Aussagen zu den untersuchten Daseinsvorsorgebereichen, es wird lediglich die "Anpassung und Modernisierung in den Grundstrukturen der Arbeitsplatz-, Bildungs- und Versorgungsangebote" zum Zwecke der Sicherung und des Ausbaus der Standortattraktivität als Grundsatz festgelegt.

Das **Landes-Raumordnungsprogramm vom 3. Oktober 2012⁹⁶** legt Ziele zu allen betrachteten Daseinsvorsorgebereichen textlich fest, mit Ausnahme des Bereichs *Schulausbildung*. Textliche Grundsätze werden zu allen

⁹⁴ Direktverkauf ab Werk

⁹⁵ Landkreise Ammerland, Celle, Cloppenburg, Cuxhaven, Diepholz, Emsland, Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont, Harburg, Leer, Lüneburg, Northeim, Osterholz, Stade, Region Hannover, Zweckverband Großraum Braunschweig

⁹⁶ Zurzeit läuft das Aktualisierungsverfahren des Landes-Raumordnungsprogramm. Der nächste Schritt, die Vorlage des Entwurfs beim Landtag, wurde am 26. April 2016 vom Kabinett beschlossen. Etwaige Änderungen konnten daher nicht berücksichtigt werden.

Bereichen festgelegt. Zeichnerisch werden Ziele zu den Bereichen *Energieversorgung*, *Verkehrsinfrastruktur* und *Nahversorgung* festgelegt. Zeichnerische Grundsätze werden zu keinem der betrachteten Bereiche festgelegt.

Inwieweit sich Ziele und Grundsätze in den stichprobenartig untersuchten Regionalen Raumordnungsprogrammen wiederfinden, ist bei den einzelnen Daseinsvorsorgebereichen unterhalb der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 12: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Niedersachsen

	Nds. Raumord- nungsge- setz	Landes-Raumordnungsprogramm				Stichprobe Regionale Raumordnungsprogramme: 16, davon...			
		Text		Planzeichen		Text		Planzeichen	
		Ziele	Grund- sätze	Ziele	Grund- sätze	Ziele	Grund- sätze	Ziele	Grund- sätze
Energieversor- gung	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	16	12	16	2
ÖPNV	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	16	11	14	9
Verkehrsinfra- struktur	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	16	12	16	10
Schulausbildung	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	11	8	10	0
Nahversorgung	Nein	ja	Ja	Ja	Nein	16	9	16	0

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

ZUSAMMENFASSUNG NACH DASEINSVORSORGEBEREICHEN

Bei der **Energieversorgung** legt das niedersächsische Landes-Raumordnungsprogramm textliche Ziele zur Sicherung und zum Ausbau vorhandener Standorte und Trassen für die Energiegewinnung im Allgemeinen, zur Festlegung von Großkraftwerks-Standorten sowie zur Standortfestlegung und Zulässigkeit von Windenergieanlagen fest. Weitere textliche Ziele des Landes-Raumordnungsprogramms sind Sicherung und Entwicklung des Leitungstrassennetzes, die Planung von Höchstspannungsleitungen sowie die Bestimmung der Trassen und der Standorte in den Regionalen Raumordnungsprogrammen. Als textliche Grundsätze werden die Berücksichtigung von Versorgungssicherheit, Preisgünstigkeit, Effizienz und Umweltverträglichkeit bei der Energiegewinnung, der Ausbau einheimischer und erneuerbarer Energieträger, Möglichkeiten eines grenzübergreifenden Ausgleichs sowie die Berücksichtigung von räumlichen, technischen und finanziellen Rahmenbedingungen bei der Errichtung von Windenergieanlagen und Leitungstrassen festgelegt. Zeichnerische Ziele werden im Landes-Raumordnungsprogramm zu *Trassen*, *Kraftwerken* und *Windenergie* festgelegt. Jedes der sechzehn beispielhaft ausgewerteten Regionalen Raumordnungsprogramme legt textliche Ziele zu Themen wie *Energiekonzepte*, *Erneuerbare Energien*, *Kraft-Wärme-Kopplung*, *Leitungen*, *Kraft- und Umspannwerke*, *Energieberatung* sowie bezüglich der Art der Energieerzeugung und -nutzung fest. Zwölf der sechzehn betrachteten Regionalen Raumordnungsprogramme legen textliche Grundsätze zu Themen wie *Erneuerbare Energien*, *Leitungstrassen*, *Energieversorgung* und *-einsparung*, *Kraft- und Umspannwerke* sowie *Energieversorgungskonzepten* fest. Zeichnerische Ziele werden in den Regionalen Raumordnungsprogrammen zu *Kraftwerken*, *Umspannwerken*, *Leitungen* und *Windenergie* festgelegt. Das

zeichnerische Ziel der *Speicherung von Primärenergie* wird nur in fünf der betrachteten RROP aufgeführt. Zeichnerische Grundsätze werden in zwei der untersuchten Regionalen Raumordnungsprogramme zu *Trassen, Umspannwerken* sowie der *Verstetigung und Speicherung von regenerativer Energie* (Wind) festgelegt. Für den Bereich Energieversorgung werden also Festlegungen auf Ebene des Landes-Raumordnungsprogrammes (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) und auf Ebene der Regionalen Raumordnungsprogramme (überwiegend textliche und zeichnerische Ziele, aber auch textliche und zeichnerische Grundsätze) getroffen.

Im Bereich des **ÖPNV** legt das LROP textliche Ziele bezüglich der Sicherung und des Ausbaus des ÖPNV fest. Als Grundsatz wird die Verlagerung von motorisiertem Individualverkehr auf den ÖPNV und den Fahrradverkehr textlich festgelegt. In allen untersuchten Regionalen Raumordnungsprogrammen werden textliche Ziele zu Bereichen wie *Sicherung und Ausbau des ÖPNV, Verknüpfung von Siedlungsentwicklung und ÖPNV, Verlagerung von MIV auf ÖPNV, bedarfsgerechte Angebots- und Bedienungsformen, Barrierefreiheit, Versorgung ländlicher Bereiche, Kooperation und Koordinierung* sowie *Zentrenreichbarkeit* festgelegt. Textliche Grundsätze enthalten elf von sechzehn Regionalen Raumordnungsprogrammen zu *bedarfsgerechtem und attraktivem ÖPNV, Abstimmung zwischen ÖPNV- und Siedlungsentwicklung, Zentrenreichbarkeit* und *Vorrang des ÖPNV vor dem MIV*. Zeichnerische Ziele zu *Zentralen Orten, Bahnhöfen mit Funktion für den ÖPNV* sowie *für regional bedeutsamem Busverkehr* sind in vierzehn der Regionalen Raumordnungsprogramme festgelegt. Besonderheiten sind dabei zeichnerische Festlegungen zu *Sammeltaxen* und *Busstrecken* in einem der beispielhaft ausgewerteten RROP⁹⁷ und *P+R-Anlagen* in drei der betrachteten RROP. Neun der sechzehn RROP enthalten den zeichnerischen Grundsatz *Bahnhof mit Funktion für den ÖPNV*. Festlegungen für den Bereich ÖPNV werden also auf Ebene des Landes-Raumordnungsprogrammes (textliche Ziele und Grundsätze) und auf Ebene der Regionalen Raumordnungsprogramme (überwiegend textliche und zeichnerische Ziele, aber auch textliche und zeichnerische Grundsätze) getroffen.

Das LROP legt zur **Verkehrsinfrastruktur** textliche Ziele bezüglich des Erhalts und Ausbaus einer funktions- und leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur, der Optimierung des Güterverkehrs sowie der Festlegung und Sicherung von Güterverkehrsstandorten, der Sicherung und des Ausbaus sowohl des Schienen- als auch des Straßenverkehrs fest. Weitere textliche Ziele des LROP sind die Sicherung und der Ausbau des Transeuropäischen Netzes der Seeschiffahrtsstraßen und Binnenschiffahrtsstraßen, die Entwicklung der Häfen sowie die Sicherung und Entwicklung des Luftverkehrs. Als Grundsätze werden textlich eine integrative Verkehrsplanung und eine darauf abgestimmte Siedlungsentwicklung, eine Verstetigung und Optimierung des Verkehrsablaufs und der Infrastrukturauslastung, ein Entgegenwirken der Überlastung der Straßenverkehrsinfrastruktur, eine Entwicklung von Logistikregionen, die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene, die Verbesserung des Eisenbahnnetzes und der Angebotsqualität im SPNV sowie die Verlagerung des MIV auf den ÖPNV festgelegt. Zeichnerische Ziele werden bezüglich überregionaler Infrastrukturen wie Güterverkehrszentren, Häfen, Flughäfen sowie Autobahnen festgelegt. Alle sechzehn beispielhaft ausgewerteten RROP legen textliche Ziele für Bereiche wie *Schienen- und Straßenverkehr, Güterverkehr, Verkehrskonzepte, Verkehrsminderung, Schifffahrt und Häfen, Luftverkehr, Fußgänger- und Radverkehr* fest. Zeichnerische Ziele werden zu *Verkehrsflughäfen, Seehäfen, Straßen, Kanälen, Wanderwegen, zum Schienennetz, Logistik, neuen Verkehrstechniken, Zentralen Orten, Schleusen/Hebewerken* sowie *P+R-Anlagen* festgelegt. Zwölf von sechzehn der untersuchten Regionalen Raumordnungsprogramme legen darüber hinaus textliche Grundsätze zur *Zentrenreichbarkeit, Entwicklung technischer Infrastruktur und Logistik, zum Ausbau*

⁹⁷ Landkreis Osterholz

und der Optimierung des Verkehrsnetzes, zur Verknüpfung verschiedener Verkehrsträger, zum Straßen-, Schienen-, Wasser-, Luft- und Radverkehr, zur Stärkung des Umweltverbundes sowie zum Güterverkehr fest. Zeichnerische Ziele werden in jedem der untersuchten Regionalen Raumordnungsprogramme zu Schienen-, Wasser-, Luft- und Straßenverkehr, Zentralen Orten, Wanderwegen, Fähren und Flüssen, Güterverkehrszentren und neuen Verkehrstechniken festgelegt. Zeichnerische Grundsätze werden in zehn Regionalen Raumordnungsprogrammen zu Schiene und Straße festgelegt. Festlegungen bezüglich der Verkehrsinfrastruktur finden sich also auf Ebene des Landes-Raumordnungsprogrammes (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerischer Ziele) und auf Ebene der Regionalen Raumordnungsprogramme (überwiegend textliche und zeichnerische Ziele, aber auch textliche und zeichnerischer Grundsätze).

Zur **Schulbildung** legt das niedersächsische Raumordnungsgesetz lediglich allgemein als Grundsatz fest, dass die Standortattraktivität in allen Landesteilen durch Anpassung und Modernisierung in den Grundstrukturen der Arbeitsplatz-, Bildungs- und Versorgungsangebote gesichert und ausgebaut werden soll. Das LROP legt als textlichen Grundsatz fest, dass die Entwicklung ländlicher Regionen gefördert werden soll, um Einrichtungen und Angebote des Bildungswesens in zumutbarer Entfernung dauerhaft bereitstellen zu können. Darüber hinaus wird die Schulausbildung ausschließlich auf Ebene der RROP thematisiert. Elf von sechzehn der beispielhaft ausgewerteten RROP legen textliche Ziele vorwiegend zur Funktion der Sicherung der Daseinsvorsorge in *Zentralen Orten* fest. Textliche Grundsätze sind in acht RROP zu finden und beziehen sich auf Bereiche wie die Konzentration von Bildungseinrichtungen in *Zentralen Orten*, die Erreichbarkeit der Einrichtungen sowie die Bereitstellung eines flächendeckend ausgewogenen Bildungsangebotes. Zehn der betrachteten Regionalen Raumordnungsprogramme legen *Zentrale Orte* als zeichnerisches Ziel fest. Für den Bereich der Schulausbildung werden Festlegungen also auf Ebene des niedersächsischen Raumordnungsgesetzes, auf Ebene des Landes-Raumordnungsprogrammes (ausschließlich textliche Grundsätze) und auf Ebene der Regionalen Raumordnungsprogramme (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) getroffen.

Das Landes-Raumordnungsprogramm legt bezüglich der **Nahversorgung** textliche Ziele zur Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßprojekten fest. Textliche Grundsätze werden bezüglich der Sicherung und Entwicklung von Daseinsvorsorgeangeboten in allen Teilräumen sowie eines zeitgemäßen Angebotes an Einrichtungen und Angeboten des täglichen Grundbedarfs und der Erstellung regionaler Einzelhandelskonzepte festgelegt. Im LROP werden Erreichbarkeitsräume als zeichnerisches Ziel dargestellt. Alle sechzehn der beispielhaft ausgewerteten Regionalen Raumordnungsprogramme legen textliche Ziele zu Einzelhandelsgroßprojekten, *Zentralen Orten*, wohnungsnaher Grundversorgung sowie zur Versorgung mobilitätseingeschränkter Personen fest. In neun Regionalen Raumordnungsprogrammen finden sich darüber hinaus textliche Grundsätze zur dezentralen Konzentration, zur Einzelhandelsentwicklung und zu zumutbaren Entfernungen. Die *Zentralen Orte* werden von allen RROP als zeichnerische Ziele festgelegt. Eines der betrachteten RROP⁹⁸ weist als zeichnerisches Ziel darüber hinaus noch Versorgungskerne aus.

Wie in den zuvor genannten Bereichen werden Festlegungen im Bereich *Nahversorgung* auf Ebene des Landes-Raumordnungsprogrammes (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) und in den Regionalen Raumordnungsprogrammen (überwiegend textliche und zeichnerische Ziele, aber auch textliche Grundsätze) getroffen. Grundsätzlich sieht das Niedersächsische Raumordnungsgesetz i. d. F. vom 18. Juli 2012 folgende Instrumente vor,

⁹⁸ Landkreis Stade

mit denen die Regionalplanung Einfluss auf die Daseinsvorsorge nehmen könnte:

- § 5 Ergänzende Vorschriften für die Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme
- § 6 Planänderungsverfahren
- § 8 Zielabweichungsverfahren
- §§ 9-13 Raumordnungsverfahren
- § 14 Überwachung
- § 15 Raumordnungskataster
- § 16 Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen
- § 17 Anpassungspflicht der Gemeinden

FORMELLE INSTRUMENTE IN NORDRHEIN-WESTFALEN

Die nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über die Festlegungen zu den Daseinsvorsorgebereichen im Landesplanungsgesetz sowie im Landesentwicklungsplan und den Regionalplänen. Für die Auswertung wurde eine Stichprobe von drei⁹⁹ aus insgesamt sechs Regionalplänen herangezogen.

Das **Landesplanungsgesetz in Nordrhein-Westfalen i.d.F. vom 3. Mai 2005**¹⁰⁰ trifft keine Aussagen zur Energieversorgung, sondern lediglich zur Braunkohle.¹⁰¹

Der **Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP-NRW)** aus dem Jahr 1995¹⁰² legt Ziele für alle betrachteten Daseinsvorsorgebereiche textlich fest, mit Ausnahme des Bereichs *Schulbildung*. Grundsätze werden nur für den Bereich *Nahversorgung* textlich festgelegt. Zeichnerische Ziele werden nur für den Bereich *Verkehrsinfrastruktur* festgelegt. Grundsätze werden für keinen der betrachteten Bereiche zeichnerisch festgelegt. Der am 13. Juli 2013 in Kraft getretene sachliche Teilplan *Großflächiger Einzelhandel* enthält textliche Festlegungen in Form von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung für den Bereich *Nahversorgung*.

Inwieweit sich Ziele und Grundsätze in den stichprobenartig untersuchten Regionalplänen wiederfinden, ist bei den einzelnen Daseinsvorsorgebereichen unterhalb der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

⁹⁹ Bezirksregierungen Arnsberg, Düsseldorf und Münster

¹⁰⁰ Mitte 2016 wird ein geändertes Landesplanungsgesetz veröffentlicht. Etwaige Änderungen sind hier nicht berücksichtigt.

¹⁰¹ Festlegungen zu Braunkohle werden nicht der Energieversorgung zugerechnet, da sie im Wesentlichen den Abbau von Bodenschätzen und Renaturierung betreffen.

¹⁰² Ergänzt um den LEP IV "Schutz vor Fluglärm" (seit 1998) und den LEP Sachlicher Teilplan "Großflächiger Einzelhandel" (seit 13. Juli 2013 in Kraft). Zurzeit läuft das Änderungsverfahren des LEP im zweiten Beteiligungsverfahren. Die Ergebnisse sind hier nicht berücksichtigt.

Tabelle 13: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Nordrhein-Westfalen

	Landesplanungs-gesetz	Landesentwicklungsplan Sachlicher Teilplan "Großflächiger Einzelhandel"				Stichprobe Regionalpläne: 3, davon...			
		Text		Planzeichen		Text		Planzeichen	
		Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze
Energieversorgung	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	3	2	3	0
ÖPNV	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	3	1	2	0
Verkehrsinfrastruktur	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	3	2	3	1
Schulausbildung	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	0	0	0	0
Nahversorgung	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	3	1	0	0

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

ZUSAMMENFASSUNG NACH DASEINSVORSORGEBEREICHEN

Im Bereich **Energieversorgung** sind im Landesentwicklungsplan textliche Ziele zur Nutzung heimischer Primärenergieträger bei der Strom- und Wärmeversorgung, der Berücksichtigung der Ortsgebundenheit von Bodenschätzen in regionalplanerischen Abwägungsprozessen sowie zu Energieeinsparung und Effizienzsteigerung festgelegt. Weitere textliche Ziele im Landesentwicklungsplan sind der Einsatz erneuerbarer Energien, die Ausweisung von Wohnsiedlungsbereichen und Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen, die Erstellung und Berücksichtigung von Energiekonzepten sowie die Standortplanung von Energieumwandlungsanlagen. In allen drei beispielhaft ausgewerteten Regionalplänen sind textliche Ziele zu *Wind- und Solarenergie*, zur *Rohstoffsicherung*, vereinzelt zu *Geothermie* und *Erdgas* sowie zu *dezentralen Versorgungsnetzen* festgelegt. Textliche Grundsätze finden sich in zwei Regionalplänen zu *Erneuerbaren Energien*, *Rohstoffabbau*, *Kraftwerken*, *Kraft-Wärme-Kopplung* sowie *Netz-anbindung*. In allen drei untersuchten Regionalplänen sind zeichnerische Ziele zu *Wasserkraft*, *Windenergie* und *Rohstoffen* festgelegt. In Bezug auf die Energieversorgung werden Festlegungen auf Ebene des Landesentwicklungsplans (textliche Ziele) und in den Regionalplänen (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) getroffen.

Im Bereich **ÖPNV** werden auf Ebene des Landesentwicklungsplans textliche Ziele zur Gleichrangigkeit des straßengebundenen ÖPNV-Verkehrsangebots, zum Angebot auf der Schiene, zu einer abgestimmten siedlungs- und verkehrsinfrastrukturellen Planung, zu der Abstimmung der Verkehrsinfrastrukturnetze mit dem ÖPNV, zur Entwicklung eines regionalen Verkehrsnetzes sowie zu der räumlichen Ausrichtung der Verkehrsinfrastruktur auf Entwicklungsachsen getroffen. In allen drei beispielhaft ausgewerteten Regionalplänen werden textliche Ziele zu unterschiedlichen Bereichen wie SPNV, zur Abstimmung zwischen ÖPNV und Siedlungsentwicklung sowie zur Haltestelleninfrastruktur festgelegt. Textliche Grundsätze finden sich in einem Regionalplan zum Schienenpersonen-nahverkehr. Zeichnerische Ziele werden in zwei der betrachteten Regionalpläne zu den Bereichen *Personenver-kehrnetz* sowie *ÖPNV-Strecken* und *Schnellbuslinien* festgelegt. Festlegungen im ÖPNV werden also auf Ebene

des Landesentwicklungsplans (textliche Ziele) und auf Ebene der Regionalpläne (überwiegend textliche und zeichnerische Ziele, aber auch textliche Grundsätze) getroffen.

Der Landesentwicklungsplan legt bezüglich der **Verkehrsinfrastruktur** als textliche Ziele die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verkehrsverbindungen, den Vorrang des Ausbaus vorhandener Verkehrswege, die umwelt-, sozial- und stadtverträgliche Fortentwicklung der Verkehrsinfrastruktur sowie die Verbesserung der Wettbewerbschancen von Bahn, Schiff und ÖPNV durch eine abgestimmte siedlungsräumliche und verkehrsinfrastrukturelle Planung fest. Weitere textliche Ziele des Landesentwicklungsplans sind die Abstimmung der Verkehrsinfrastrukturnetze auf den ÖPNV, die Verknüpfung und Entwicklung von ÖPNV-Verkehrsnetzen, die Verlagerung auf umweltverträgliche Verkehrsmittel, die Verbesserung von Verkehrsbeziehungen, die Reduzierung des Verkehrsaufkommens, die Ausrichtung von Standortplanungen auf die Verkehrsinfrastruktur der Entwicklungsachsen sowie die Planung und Entwicklung von Güterverkehrsstandorten. Zeichnerische Ziele beziehen sich auf das transeuropäische Hochgeschwindigkeitsbahnnetz und Flughäfen. Alle drei untersuchten Regionalpläne legen textliche Ziele zu den Verkehrsträgern und zur Verbindung *Zentraler Orte* fest. Textliche Grundsätze zum *Schienen-, Güter-, Straßen-, Luft- und Wasserverkehr* sowie zur *Verbesserung von Anbindungen und Ortsumgehungen* legen zwei der Regionalpläne fest. Auch in ihren zeichnerischen Zielen treffen alle drei Planungsregionen Festlegungen zu verschiedenen Verkehrsträgern. Darüber hinaus enthält ein Regionalplan eine nachrichtliche Übernahme zum regionalen Ordnungssystem. Für den Bereich Verkehrsinfrastruktur werden Festlegungen also auf Ebene des Landesentwicklungsplans (textliche und zeichnerische Ziele) und auf Ebene der Regionalpläne (überwiegend textliche und zeichnerische Ziele, aber auch textliche Grundsätze) getroffen.

Für den Bereich **Schulbildung** werden weder im Landesentwicklungsplan noch in den Regionalplänen Festlegungen getroffen.

Zur **Nahversorgung** werden im Landesplanungsgesetz keine Festlegungen getroffen. Der Sachliche Teilplan *Großflächiger Einzelhandel* als Ergänzung zum Landesentwicklungsplan enthält textliche Ziele zur Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsvorhaben. Darüber hinaus werden textliche Grundsätze zu großflächigen Einzelhandelsvorhaben und der Berücksichtigung regionaler Einzelhandelskonzepte bei der Abwägung festgelegt. In allen drei beispielhaft ausgewerteten Regionalplänen werden textliche Ziele festgelegt, die sich insbesondere auf den großflächigen Einzelhandel beziehen. Ein Regionalplan enthält darüber hinaus textliche Grundsätze zu Einzelhandelskonzepten. Ein anderer Regionalplan enthält zudem eine zeichnerische nachrichtliche Übernahme zum regionalen Ordnungssystem. Festlegungen für den Bereich *Nahversorgung* werden also auf Ebene des Landesentwicklungsplans (textliche Ziele und Grundsätze) und auf Ebene der Regionalpläne (überwiegend textliche Ziele, aber auch textliche Grundsätze und zeichnerische nachrichtliche Übernahme) getroffen.

Grundsätzlich sieht das Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen i.d.F. vom 3. Mai 2005 folgende Instrumente vor, mit denen die Regionalplanung Einfluss auf die Daseinsvorsorge nehmen könnte:

- § 16 Zielabweichungsverfahren
- § 18 Inhalt der Regionalpläne
- § 32 Raumordnungsverfahren
- § 34 Anpassung der Bauleitplanung
- § 35 Kommunales Planungsgebot und Entschädigung
- § 36 Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen; Entschädigung
- § 37 Abstimmungs-, Mitteilungs- und Auskunftspflichten

- § 38 Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen

FORMELLE INSTRUMENTE IN RHEINLAND-PFALZ

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Festlegungen zu den Daseinsvorsorgebereichen im Landesplanungsgesetz sowie im Landesentwicklungsprogramm und den Regionalen Raumordnungsplänen. Für die Auswertung wurde eine Stichprobe von drei¹⁰³ aus insgesamt fünf Regionalen Raumordnungsplänen herangezogen.

Das **Landesplanungsgesetz in Rheinland-Pfalz i.d.F. vom 29. April 2003** trifft zu keinem der Daseinsvorsorgebereiche eine Aussage.

Das **Landesentwicklungsprogramm (IV) vom 14. Oktober 2008 inklusive der Teilfortschreibung Erneuerbare Energien (seit 11. Mai 2013 in Kraft) und die Teilfortschreibung Ausweisung von Mittelzentren (seit 22. August 2015 in Kraft)** legt für alle betrachteten Daseinsvorsorgebereiche mit Ausnahme des Bereichs ÖPNV textliche Ziele fest. Grundsätze werden für alle Bereiche textlich festgelegt. Für die Bereiche *Energieversorgung* und *Verkehrsinfrastruktur* werden Ziele auch zeichnerisch festgelegt. Grundsätze werden hingegen für keinen der betrachteten Daseinsvorsorgebereiche zeichnerisch festgelegt.

Inwieweit sich Ziele und Grundsätze in den stichprobenartig untersuchten Regionalen Raumordnungsplänen wiederfinden, ist bei den einzelnen Daseinsvorsorgebereichen unterhalb der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 14: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Rheinland-Pfalz

	Landesplanungsgesetz	Landesentwicklungsprogramm ¹⁰⁴				Stichprobe Regionale Raumordnungspläne: 3, davon...			
		Text		Planzeichen		Text		Planzeichen	
		Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze
Energieversorgung	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	3	3	3	3
ÖPNV	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	3	1	1	0
Verkehrsinfrastruktur	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	3	3	3	1
Schulausbildung	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	1	1	1	1
Nahversorgung	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	3	2	3	0

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

ZUSAMMENFASSUNG NACH DASEINSVORSORGEBEREICHEN

Für den Bereich **Energieversorgung** werden vom Landesplanungsgesetz in Rheinland-Pfalz keine Aussagen getroffen. Im LEP und in der ersten *Teilfortschreibung LEP IV Erneuerbare Energien* werden textliche Ziele u.a. zur

¹⁰³ Planungsgemeinschaften Mittelrhein-Westerwald, Rheinhessen-Nahe und Westpfalz

¹⁰⁴ Inklusive der Teilfortschreibungen zu Erneuerbaren Energien und zur Ausweisung von Mittelzentren

Energienutzung, Energieeinsparung und Windenergie, zur Entwicklung von Anlagen und Standorten der Energieversorgung und zu Standorten für konventionelle Kraftwerke festgelegt. Textliche Grundsätze werden sowohl im LEP als auch in der Teilfortschreibung u.a. zur *Nutzung erneuerbarer Energieträger, der Entwicklung für die Windenergienutzung und der Ansiedlung von Windenergieanlagen, der Nutzung von Geothermie, der Errichtung von Photovoltaikanlagen, der Nutzung von Wasserkraft und nachwachsender Rohstoffe, der raumverträglichen Errichtung von Energieleitungen, zu Klimaschutzkonzepten sowie zu der Erschließung von Energieeinsparpotenzialen* getroffen. Als zeichnerische Festlegungen enthält die erste *Teilfortschreibung LEP IV Erneuerbare Energien Ziele zu Windenergie*. In allen drei der beispielhaft ausgewerteten Regionalen Raumordnungspläne werden textliche Ziele zu *Windenergie* und *Photovoltaik* sowie zu *Trassen, Kraftwerken* und *Gas* festgelegt. Textliche Grundsätze zu den Bereichen *erneuerbaren Energien, Umspannwerke, Energieversorgungskonzepte, Umweltschutz* sowie zu *Nah- und Fernwärme* finden sich ebenfalls in allen untersuchten Regionalen Raumordnungsplänen. Darüber hinaus sind in allen Regionalen Raumordnungsplänen zeichnerische Ziele und Grundsätze zu *Windkraft* zu finden. Festlegungen für den Bereich *Energieversorgung* werden also auf der Ebene des Landesentwicklungsprogramms (textliche Ziele und Grundsätze sowie zeichnerische Ziele) und auf Ebene der Regionalen Raumordnungspläne (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele und Grundsätze) getroffen.

Im Bereich **ÖPNV** enthält das LEP textliche Grundsätze zur Einbindung von Ergänzungsstandorten in das örtliche bzw. regionale ÖPNV-Netz sowie zur räumlichen Verknüpfung von Siedlungsentwicklung und Nahverkehrsachsen. Auch auf Ebene der Regionalen Raumordnungspläne werden in drei Regionalen Raumordnungsplänen textliche Ziele zu den Bereichen *Netzerweiterung, Sicherung der ÖPNV-Bedienung auch im ländlichen Raum* und zu einem funktionalen ÖPNV-Netz festgelegt. Eine der beispielhaft ausgewerteten Regionalen Raumordnungspläne stellt zudem einen textlichen Grundsatz zum SPNV auf. Zeichnerisch legt nur eine der untersuchten Regionen Ziele zum funktionalen Netz des öffentlichen Verkehrs fest. Eine Region übernimmt aus dem LEP die Raumstrukturgliederung als zeichnerische nachrichtliche Übernahme. Für den ÖPNV werden Festlegungen also auf Ebene des Landesentwicklungsprogramms (textliche Grundsätze) und in den Regionalen Raumordnungsplänen (überwiegend textliche Ziele, aber auch textliche Grundsätze und zeichnerische Ziele) getroffen.

Das LEP legt zur **Verkehrsinfrastruktur** textliche Ziele zur Funktionalität des öffentlichen Verkehrsnetzes, zur Bedienung von überregionalen und regionalen Verbindungen in "zeitlichen Randlagen" sowie in dünn besiedelten ländlichen Räumen, zu großräumigen und überregionalen Schienenverbindungen, zur Entwicklung der Flughäfen Frankfurt Hahn und Frankfurt Main, zu einem funktionalen Straßennetz, zur Schließung von Lücken im Netz der großräumigen Verbindungen, zum Aus- bzw. Neubau der Rheinbrücken, zur Herstellung einer Verbindung zwischen der B 50 und der A 60, zum Bau neuer Moselquerungen sowie zur Erarbeitung einer regional bedeutsamen Radwegekonzeption fest. Textliche Grundätze werden zu einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur für den Güterverkehr, zur besseren Verknüpfung der Verkehrsnetze durch Wasserstraßenquerungen, zur Sicherung und zum Ausbau vorhandener Regionalflugplätze/Verkehrslandeplätze sowie zur Berücksichtigung der Bedürfnisse des Fahrrad- und Fußwegeverkehrs festgelegt. Zeichnerische Ziele werden zum funktionalen Verkehrsnetz allgemein und speziell zur geplanten Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen den Flughäfen Frankfurt Main und Frankfurt Hahn festgelegt. In allen drei der beispielhaft ausgewerteten Regionalen Raumordnungspläne werden textliche Ziele zu den Bereichen *Schiene, Flughäfen, Straße, Güterverkehr, Häfen, öffentlicher Verkehr, Zentrale Orte* sowie zum *Radwegenetz* festgelegt. Textliche Grundsätze werden ebenfalls in allen Regionalen Raumordnungsplänen zu *Fahrzeiten, Zentralen Orten, Straße und Schiene, Radwegenetz, P+R-Anlagen, GVZ, Brückeninfrastruktur* und

Wasserstraßen festgelegt. Darüber hinaus enthalten alle der untersuchten Regionalen Raumordnungspläne zeichnerische Ziele zu *Straßen, Schienen, Radwegen, Verkehrslandeplätzen* und dem *öffentlichen Verkehr*. In einem Regionalen Raumordnungsplan werden zudem *Zentrale Orte* als zeichnerischer Grundsatz festgelegt. Für den Bereich *Verkehrsinfrastruktur* werden also Festlegungen im Landesraumordnungsprogramm (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) und in den Regionalen Raumordnungsplänen (textliche Ziele und Grundsätze, überwiegend zeichnerische Ziele aber auch zeichnerische Grundsätze) getroffen.

Im Bereich **Schulbildung** wird im Landesentwicklungsprogramm als textliches Ziel das Angebot von verschiedenen Bildungs- und Weiterbildungseinrichtungen in zumutbarer Erreichbarkeit festgelegt. Als textliche Grundsätze werden im LEP die Ausrichtung von Veränderungen in der Versorgungsstruktur an zentralörtlichen Funktionszuweisungen sowie die Prüfung von Anpassungsmaßnahmen bei Bildungseinrichtungen deutlich unterhalb der Standardgröße festgelegt. In einem der beispielhaft ausgewerteten Regionalen Raumordnungspläne wird als textliches Ziel die *Bündelung von Bildungseinrichtungen in Zentralen Orten* festgelegt. Für den gleichen Bereich legt ein anderer Regionaler Raumordnungsplan einen textlichen Grundsatz fest. Einer der untersuchten Regionalen Raumordnungspläne legt *Zentrale Orte* als zeichnerisches Ziel fest, während ein andere Regionaler Raumordnungsplan dafür einen zeichnerischen Grundsatz festlegt. Zur Schulbildung werden also Festlegungen auf Ebene des Landesentwicklungsprogramms (textliche Ziele und Grundsätze) und auf Ebene der Regionalen Raumordnungsprogramme (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) getroffen.

Im Bereich **Nahversorgung** legen das Landesentwicklungsprogramm und die zweite Teilfortschreibung des LEP IV zur Ausweisung von Mittelzentren textliche Ziele zur Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsvorhaben fest. Grundsätze werden im LEP bezüglich der Einbindung von Ergänzungsstandorten in das örtliche bzw. regionale ÖPNV-Netz sowie der Erprobung von Modellen zur Verknüpfung des Einzelhandels mit Zusatzfunktionen festgelegt. Alle drei der beispielhaft ausgewerteten Regionalen Raumordnungspläne enthalten textliche Ziele, die sich auf großflächige Einzelhandelsvorhaben in *Zentralen Orten* beziehen. Darüber hinaus legen zwei der Regionalen Raumordnungspläne die Bündelung von Versorgungsfunktionen in *Zentralen Orten*, eine wohnortnahe Versorgung, regionale Einzelhandelskonzepte sowie innovative Kooperationsmodelle als textliche Grundsätze fest. In allen drei untersuchten Regionalen Raumordnungsplänen finden sich zudem zeichnerische Ziele, die sich auf großflächigen Einzelhandel beschränken. Für den Bereich *Nahversorgung* werden also Festlegungen auf Ebene des Landesentwicklungsprogramms (textliche Ziele und Grundsätze) sowie auf Ebene der Regionalen Raumordnungspläne (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) getroffen.

Grundsätzlich sieht das Landesplanungsgesetz in Rheinland-Pfalz i.d.F. vom 29. April 2003 folgende Instrumente vor, mit denen die Regionalplanung Einfluss auf die Daseinsvorsorge nehmen könnte:

- § 2 Aufgaben der Landes- und Regionalplanung
- § 9 Regionale Raumordnungspläne
- § 11 Verwirklichung der Raumordnungspläne
- § 14 Planungsgemeinschaften
- § 17 Raumordnungsverfahren
- § 18 Vereinfachte raumordnerische Prüfung
- § 20 Landesplanerische Stellungnahme
- § 21 Raumordnungskataster, Überwachung
- § 22 Mitteilungs- und Auskunftspflicht
- § 23 Anpassungsgebot

FORMELLE INSTRUMENTE IN SACHSEN

Die nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über die Festlegungen zu den Daseinsvorsorgebereichen im Landesplanungsgesetz sowie im Landesentwicklungsplan und den Regionalplänen. Für die Auswertung der Regionalpläne wurde eine Stichprobe von zwei¹⁰⁵ aus insgesamt vier Regionalplänen herangezogen.

Das **Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz SächsLPiG) i.d.F. vom 2. April 2014** trifft keine Aussagen zu den untersuchten Daseinsvorsorgebereichen¹⁰⁶.

Der **Landesentwicklungsplan 2013** vom 31. August 2013 legt zu allen betrachteten Daseinsvorsorgebereichen mit Ausnahme des Bereichs *ÖPNV* textliche Ziele fest. Grundsätze werden zu allen Bereichen textlich festgelegt. Für die Bereiche *Verkehrsinfrastruktur*, *Schulbildung* und *Nahversorgung* werden außerdem zeichnerisch Ziele festgelegt. Grundsätze werden zeichnerisch nur für den Bereich *Verkehrsinfrastruktur* festgelegt.

Inwieweit sich Ziele und Grundsätze in den stichprobenartig untersuchten Regionalplänen wiederfinden, ist bei den einzelnen Daseinsvorsorgebereichen unterhalb der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 15: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Sachsen

	Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung	Landesentwicklungsplan				Stichprobe Regionalpläne: 2, davon...			
		Text		Planzeichen		Text		Planzeichen	
		Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze
Energieversorgung	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	2	2	2	0
ÖPNV	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	2	2	1	0
Verkehrsinfrastruktur	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	2	2	2	1
Schulbildung	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	1	1	1	1
Nahversorgung	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	0	1	0	1

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

ZUSAMMENFASSUNG NACH DASEINSVORSORGEBEREICHEN

Bei der **Energieversorgung** legt der Landesentwicklungsplan textliche Ziele zur Nutzung erneuerbarer Energien, zur Optimierung der Energieinfrastruktur, zur Nutzung von Windenergie und Errichtung von Biomasseanlagen sowie zur Sicherung von Trassenkorridoren fest. Textliche Grundsätze werden zur Berücksichtigung von Regionalen Energie- und Klimaschutzkonzepten sowie zur Festlegung von Vorrang- und Eignungsgebieten zur Nutzung von Windenergie festgelegt. In beiden der untersuchten Regionalpläne werden textliche Ziele zu verschiedenen erneuerbaren Energien festgelegt. In beiden beispielhaft ausgewerteten Regionalplänen werden zudem textliche

¹⁰⁵ Regionale Planungsverbände Oberlausitz-Niederschlesien und Planungsverband Region Chemnitz

¹⁰⁶ Festlegungen zu Braunkohle werden nicht der Energieversorgung zugerechnet, da sie im Wesentlichen den Abbau von Bodenschätzen und Renaturierung betreffen.

Grundsätze zur Elektroenergieversorgung, Fernwärme, Sonnenenergie, Wasserkraft, Erdwärme und Biomasse festgelegt. Zeichnerische Ziele werden in beiden untersuchten Regionalplänen für Bereiche wie *Windenergie, Leitungen, Umspannwerke, Photovoltaik, Geothermie, Wasserkraft, Biogas, Biomasse, Biokraftstoff, Rohstoffabbau und Kraftwerke* festgelegt. Festlegungen im Bereich *Energieversorgung* werden also auf Ebene des Landesentwicklungsplans (textliche Ziele und Grundsätze) und auf Ebene der Regionalpläne (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) getroffen.

Für den Bereich **ÖPNV** wird im Landesentwicklungsplan als textlicher Grundsatz die Weiterentwicklung des ÖPNV durch die Verknüpfung zu einem integrierten Verkehrssystem und die Berücksichtigung mobilitätseingeschränkter Personen festgelegt. Beide beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne legen textliche Ziele u.a. zu Verknüpfungspunkten, zum Ausbau des ÖPNV und zu flexiblen Angebotsformen fest. Darüber hinaus werden in beiden Regionalplänen textliche Grundsätze zur Anpassung und dem Vorrang des Individualverkehrs sowie zur Erreichbarkeit Zentraler Orte und der Verknüpfung der Verkehrsträger festgelegt. Einer der beiden untersuchten Regionalpläne legt zeichnerische Ziele zu *Zentralen Orten* fest. Festlegungen in Bezug zum ÖPNV werden also im Landesentwicklungsplan (textliche Grundsätze) und in den Regionalplänen (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) getroffen.

Der LEP legt zur **Verkehrsinfrastruktur** textliche Ziele zu allen Verkehrsträgern¹⁰⁷ und zu einem länderübergreifenden Gesamtverkehrssystem fest. Die textlichen Grundsätze beziehen sich ebenfalls auf alle Verkehrsträger und treffen Festlegungen zu einer integrierten Verkehrs- und Raumentwicklung, bei der auch bislang nicht ausreichend aufgegriffene Handlungsfelder wie insbesondere die Elektromobilität berücksichtigt werden sollen. Zeichnerische Ziele werden zu bedeutsamen Verbindungs- und Entwicklungsachsen sowie zu Straßen- und Eisenbahninfrastruktur festgelegt. Darüber hinaus werden zeichnerische Grundsätze zu Korridoren für Straße und Eisenbahn sowie nachrichtliche Übernahmen zum transeuropäischen Kernnetz (TEN), zur Straßen- und Eisenbahninfrastruktur, zum Luftverkehr, zur Binnenschifffahrt und zum kombinierten Güterverkehr festgelegt. In allen Stichproben der beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne werden Ziele zum Schienen-, Straßen- und Luftverkehr festgelegt. Grundsätze werden in der gesamten Stichprobe zu Schienen- und Straßenverkehr, Luftverkehr sowie Rad- und Güterverkehr festgelegt. Zeichnerische Ziele werden auf Ebene des LEP bedeutsame Verbindungs- und Entwicklungsachsen sowie Straßen und Eisenbahninfrastruktur dargestellt. Grundsätze werden zu Straßen- und Eisenbahnkorridoren festgelegt. Nachrichtlich übernommen werden die Bereiche TEN-Kernnetz, Straße, Eisenbahninfrastruktur, Luftverkehr, Binnenschifffahrt sowie kombinierter Güterverkehr. In beiden untersuchten Regionalplänen werden textliche Ziele zum Schienen-, Straßen-, Luft- und Radverkehr sowie zur Bedeutung von Oberzentren und Grenzübergängen festgelegt. Zudem enthalten beide Regionalpläne textliche Grundsätze zu den verschiedenen Verkehrsträgern und zur Verknüpfung des Gesamtverkehrssystems mit *Zentralen Orten*. Zeichnerische Ziele werden in beiden betrachteten Regionalplänen festgelegt, u.a. zum Straßen- und Schienennetz, zum touristischen Wegenetz aber auch zu Verkehrszentren, Trassensicherungen und Verbindungsachsen. Ein Regionalplan enthält außerdem einen zeichnerischen Grundsatz zu *Zentralen Orten*. Im Bereich Verkehrsinfrastruktur werden also Festlegungen im Landesentwicklungsplan (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele und Grundsätze) und in den Regionalplänen (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele und Grundsätze) getroffen.

Für den Bereich **Schulbildung** werden vom LEP als textliche Ziele die *Bindung an Zentrale Orte* und der *Ein-*

¹⁰⁷ Straße, Schiene, SPNV, Luftverkehr, Binnenschifffahrt, kombinierter Verkehr und Radverkehr

bezug der Sorben festgelegt. Als textlicher Grundsatz wird die Gewährleistung eines gleichwertigen und leistungsfähigen Bildungsangebotes in zumutbarer Erreichbarkeit festgelegt. Einer der beiden beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne weist als textliches Ziel *Gemeinden mit besonderer Gemeindefunktion* "Bildung"¹⁰⁸ aus, ein anderer legt als zeichnerischen Grundsatz *Zentrale Orte* fest. In Bezug auf die Schulausbildung werden also auf Ebene des Landesentwicklungsplans (textliche Ziele und Grundsätze) und auf Ebene der Regionalpläne (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele und Grundsätze) Festlegungen getroffen.

Im Bereich **Nahversorgung** legt der LEP textliche Ziele bezüglich großflächiger Einzelhandelsvorhaben, die nur in *Zentralen Orten* zulässig sind, fest. Als textliche Grundsätze werden die Übernahme konzeptioneller Vorbereitung und Begleitung der Umsetzung durch die Träger der Regionalplanung vorrangig in Form von regionalen Einzelhandelskonzepten sowie die Gewährleistung einer ÖPNV-Anbindung bei der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen festgelegt. Von den zwei untersuchten Regionalplänen legt nur einer textliche Grundsätze fest, die Mittelzentren als Standorte des Einzelhandels ausweisen. Auch zeichnerische Grundsätze werden nur in einem der beiden untersuchten Regionalpläne festgelegt und betreffen *Zentrale Orte* und *Nahbereiche*. Festlegungen mit Bezug auf die *Nahversorgung* werden also auf Ebene des Landesentwicklungsplans (textliche Ziele und Grundsätze) und auf Ebene der Regionalpläne (textliche und zeichnerische Grundsätze) getroffen.

Grundsätzlich sieht das Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen i.d.F. vom 2. April 2014 folgende Instrumente vor, mit denen die Regionalplanung Einfluss auf die Daseinsvorsorge nehmen könnte:

- § 4 Regionalpläne
- § 5 Braunkohlenpläne
- § 13 Raumordnerische Zusammenarbeit, Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen
- § 14 Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen
- § 15 Raumordnungsverfahren
- § 16 Zielabweichungsverfahren
- § 17 Raumbewertung, Landesentwicklungsbericht, Raumordnungskataster
- § 18 Mitteilungs- und Auskunftspflicht

FORMELLE INSTRUMENTE IN SACHSEN-ANHALT

Die nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über die Festlegungen zu den Daseinsvorsorgebereichen im Landesplanungsgesetz sowie im Landesentwicklungsplan und den Regionalen Entwicklungsplänen. Für die Auswertung der Regionalpläne wurde eine Stichprobe von drei¹⁰⁹ aus insgesamt fünf Regionalen Entwicklungsplänen herangezogen.

Das **Landesentwicklungsgesetz Sachsen-Anhalt (LEntwG LSA)** i.d.F. vom 23. April 2015 legt in §4 Grundsätze zur Energieversorgung und zur Verkehrsinfrastruktur fest.

¹⁰⁸ "Besondere Gemeindefunktionen sind Funktionen, die den wirtschaftlichen und sozialen Charakter einer nicht zentralörtlichen Gemeinde dominieren und in ihrer raumstrukturellen Wirkung deutlich über die eigene Gemeinde hinausgehen oder die in Grundzentren eine deutlich herausgehobene Funktion gegenüber den anderen Aufgaben eines Grundzentrums darstellen. (...) Mit der Sicherung oder der Entwicklung der Gemeindefunktion in Einklang stehende Maßnahmen sind in einem nichtzentralen Ort über den Rahmen der Eigenentwicklung der Gemeinde hinaus zulässig." (vgl. Regionalplan Oberlausitz Niederschlesien S. 8).

¹⁰⁹ Regionale Planungsgemeinschaften Altmark, Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg und Harz

Der **Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt** legt für alle betrachteten Daseinsvorsorgebereiche sowohl textliche Ziele als auch Grundsätze fest. Zeichnerisch werden Ziele nur für den Bereich *Verkehrsinfrastruktur* festgelegt. Grundsätze werden für keinen der betrachteten Bereiche zeichnerisch festgelegt.

Inwieweit sich Ziele und Grundsätze in den stichprobenartig untersuchten Regionalen Entwicklungsplänen wiederfinden, ist bei den einzelnen Daseinsvorsorgebereichen unterhalb der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 16: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Sachsen-Anhalt

	Landesentwicklungs-gesetz	Landesentwicklungsplan				Stichprobe Regionale Entwicklungspläne: 3, davon...			
		Text		Planzeichen		Text		Planzeichen	
		Ziele	Grund-sätze	Ziele	Grund-sätze	Ziele	Grund-sätze	Ziele	Grund-sätze
Energieversor-gung	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	3	3	3	0
ÖPNV	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	3	2	3	0
Verkehrsinfra-struktur	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	3	3	3	0
Schulausbildung	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	0	3	0	0
Nahversorgung	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	2	1	2	0

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

ZUSAMMENFASSUNG NACH DASEINSVORSORGEGEREICHEN

Das Landesentwicklungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt sichert eine versorgungssichere, rationelle und umweltschonende **Energieversorgung** und thematisiert darüber hinaus *Erneuerbare Energien*, im Besonderen *Windkraft*. Im LEP werden textliche Ziele zur Energiebereitstellung und Energieeffizienz, zur Sicherung von Kraftwerken und Gasspeichern, zum Ausbau erneuerbarer Energien, zum Bau neuer Höchstspannungsleitungen, zur Anpassung der vorhandenen Netzinfrastruktur, zur Nutzung von Windenergie sowie zu Photovoltaikfreiflächenanlagen festgelegt. Textliche Grundsätze werden im LEP bezüglich lokal abgesicherter Netze, eines ausgewogenen Energiemixes, der Berücksichtigung einheimischer Braunkohle im Energieträgermix, des Ausbaus von Windenergie, Biomasse, Biogas, Solarenergie, Wasserkraft und Geothermie, der Erarbeitung von Konzepten durch die Regionalplanung, der Energieeffizienz und Energieeinsparmaßnahmen sowie der bedarfsgerechten Entwicklung des Netzes der Energie- und Produktenleitungen getroffen. Alle drei der beispielhaft ausgewerteten Regionalen Entwicklungspläne legen textliche Ziele zu Windenergie fest, teilweise werden auch Erdgasförderung, Gas-, Erdöl- und Produktenleitungen genannt. Ein Regionalplan legt textliche Ziele zur unterirdischen Speicherung von Erdgas fest. Textliche Grundsätze werden zu erneuerbaren Energien, Trassen, Einsparpotenzialen und Braunkohle festgelegt. Darüber hinaus legen alle drei untersuchten Regionalen Entwicklungspläne zeichnerische Ziele zu *Windenergie*, aber u.a. auch zu *Speicherung*, *Rohstoffgewinnung*, *Leitungen* und *Energieerzeugungsanlagen* fest. Für den Bereich der Energieversorgung werden also Festlegungen auf allen drei Ebenen getroffen: Landesentwicklungsgesetz, Landesentwicklungsplan (textliche Ziele und Grundsätze) und Regionale Entwicklungspläne (textliche

Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele).

Bezüglich des Bereichs **ÖPNV** legt der LEP textliche Ziele zur bedarfsgerechten Entwicklung des ÖPNV als Haltefaktor im ländlichen Raum und als attraktive Alternative zum MIV, zur Barrierefreiheit, Flächenbedienung, zur Anbindung wichtiger Orte durch einen leistungsfähigen ÖPNV, zu einer abgestimmten Entwicklung zur Instandhaltung sowie zur Modernisierung und Optimierung der Schienenstrecken und Bahnhöfe fest. Als Grundsätze werden die Erreichbarkeit *Zentraler Orte* aus dem Einzugsbereich mit dem ÖPNV, die Bedeutung des ÖPNV als wichtiger Bestandteil der Daseinsvorsorge, die landesweite Verknüpfung des ÖPNV-Systems sowie die Berücksichtigung landesplanerischer Grundsätze bei der Aufstellung von Nahverkehrsplänen festgelegt. In allen drei beispielhaft ausgewerteten Regionalen Entwicklungsplänen werden textliche Ziele zum ÖPNV, zur Erreichbarkeit und Bündelungsfunktion der *Zentralen Orte*, zum Schülerverkehr, zur Verknüpfung des Gesamtsystems, zu abgestimmten Nahverkehrsplänen, zur Multimodalität sowie zum Gemeinschaftsverkehr in ländlichen Regionen festgelegt. Textliche Grundsätze werden in zwei der untersuchten Regionalen Entwicklungspläne zu den Bereichen *Nahverkehrspläne*, *Integration des ÖPNV in die städtebauliche Entwicklung*, *ÖPNV vor MIV*, *Barrierefreiheit* sowie *Verknüpfung der Verkehrsträger* festgelegt. Außerdem enthalten alle drei Regionalen Entwicklungspläne zeichnerische Ziele zu *Zentralen Orten*. Einer enthält außerdem zeichnerische Ziele zu *Schnittstellen des ÖPNV*. Festlegungen zum ÖPNV werden also auf Ebene des Landesentwicklungsplans (textliche Ziele und Grundsätze) sowie auf Ebene der Regionalen Entwicklungspläne (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) getroffen.

Das Landesentwicklungsgesetz sieht Verdichtungsräume als Knotenpunkte der **Verkehrsinfrastruktur** vor. Diese ist zu sichern und auszubauen sowie die Erreichbarkeit Zentraler Orte sicherzustellen. Der LEP legt als textliche Ziele die Sicherung und den Ausbau des Straßen- und Schienenverkehrs, des Wasserstraßennetzes sowie der Verkehrsflughäfen fest. Darüber hinaus werden die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur im Sinne eines integrierten Gesamtverkehrskonzepts sowie die Forschung, Innovation und Einführung intelligenter Verkehrs-/Transportsysteme als Bausteine einer verkehrspolitischen Entwicklungsstrategie als Ziele festgelegt. Textliche Grundsätze werden bezüglich der Entwicklung von Schieneninfrastruktur, Güterverkehrslogistik und Regio-S-Bahn-System, des Auf- und Ausbaus von kooperativen Verkehrsmanagements sowie der Berücksichtigung von Flächenverbrauch und Zerschneidungswirkungen festgelegt. Weitere textliche Grundsätze sind der Erhalt vorhandener Fährverbindungen, die stärkere Einbeziehung der Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße, die Sicherung von Verkehrsflughäfen sowie eine flächenhafte Erschließung der Teilräume durch Rad- und Fußwegenetze. Zeichnerische Ziele werden für landesbedeutsame Anschlussstellen, Autobahnen, Hauptverkehrsstraßen, Schienenverbindungen, Fähren, Wasserstraßen, Verkehrsanlagen und den internationalen Verkehrsflughafen Leipzig/Halle (außerhalb des Landes an der Landesgrenze) festgelegt. Als nachrichtliche Übernahmen werden Ortsumgehungen aus dem Bundesverkehrswegeplan übernommen und im LEP festgelegt. Alle drei untersuchten Regionalpläne legen textliche Ziele z.B. zu Verkehrsanlagen, zum Straßen-, Schienen-, Luft-, Wasser-, Rad- und Fußverkehr, zur Einbindung Zentraler Orte, bedeutender Industrieanlagen und Gewerbestandorte sowie zum Güterverkehr fest. Textliche Grundsätze werden ebenfalls in allen drei beispielhaft ausgewerteten Regionalen Entwicklungsplänen zum Rad- und Fußverkehr, zur Verknüpfung mit dem überregionalen Verkehrsnetz sowie zur Multimodalität festgelegt. Darüber hinaus legen alle drei Regionalen Entwicklungspläne zeichnerische Ziele bezüglich *Zentraler Orte*, *verschiedener Verkehrsträger* und *Entwicklungssachsen* fest. Für den Bereich Verkehrsinfrastruktur werden Festlegungen also auf allen drei Ebenen getroffen: Landesentwicklungsgesetz, Landesentwicklungsplan (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) und Regionale Entwicklungspläne (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele).

Für den Bereich **Schulbildung** wird im Landesentwicklungsplan das Ziel eines wohnortnahen Schulangebots textlich festgelegt. Als Grundsatz werden die Anpassung der Schulstandorte mit dem Ziel des Erhalts Zentraler Orte, des Erhalts von Grund- und Sekundarschulen auch bei geringer Auslastung sowie der Berücksichtigung bestimmter Kriterien bei der Schulnetzplanung festgelegt. In drei der beispielhaft ausgewerteten Regionalen Entwicklungspläne werden als textliche Grundsätze u.a. die Stärkung des Bildungspotenzials, die Schaffung von Bildungsangeboten in *Zentralen Orten* sowie die Bereitstellung von mehr Mitteln für Bildungseinrichtungen in *Zentralen Orten* festgelegt. Festlegungen für den Bereich Schulausbildung werden also auf zwei Ebenen getroffen: Landesentwicklungsplan (textliche Ziele und Grundsätze) und Regionale Entwicklungspläne (textliche Grundsätze).

Für den Bereich **Nahversorgung** werden im LEP textliche Ziele bezüglich der Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsvorhaben festgelegt. Als textlicher Grundsatz wird die Ausrichtung der Versorgungsinfrastruktur im Sinne einer Erhaltung der Selbständigkeit älterer Menschen festgelegt. Zwei von drei der beispielhaft ausgewerteten Regionalen Entwicklungspläne legen *Zentrale Orte* als Versorgungsschwerpunkte bzw. Versorgungskerne als textliches Ziel fest. In einem Regionalen Entwicklungsplan werden textliche Grundsätze zur bedarfsorientierten Versorgung, Vielfalt an Strukturen, zu einer verbrauchernahen Versorgung und zu Knotenpunkten des Großhandels festgelegt. Zwei Regionale Entwicklungspläne legen darüber hinaus *Zentrale Orte* als zeichnerisches Ziel fest. Für den Bereich *Nahversorgung* werden also Festlegungen auf zwei Ebenen getroffen: Landesentwicklungsplan (textliche Ziele und Grundsätze) und Regionale Entwicklungspläne (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele).

Grundsätzlich sieht das Landesentwicklungsgesetz Sachsen-Anhalt i.d.F. vom 23. April 2015 folgende Instrumente vor, mit denen die Regionalplanung Einfluss auf die Daseinsvorsorge nehmen könnte:

- § 7 Planungsebenen und allgemeine Vorschriften
- § 10 Regionale Teilgebietsentwicklungspläne
- § 11 Zielabweichungsverfahren
- § 12 Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen
- § 13 Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen
- § 14 Durchführung des Raumordnungsverfahrens
- §§ 15-20 Amtliches Raumordnungs-Informationssystem

FORMELLE INSTRUMENTE IN SCHLESWIG-HOLSTEIN

Die nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über die Festlegungen zu den Daseinsvorsorgebereichen im Gesetz über die Landesplanung sowie im Landesentwicklungsplan und den Regionalplänen. Für die Auswertung der Regionalpläne wurde eine Stichprobe von drei¹¹⁰ aus insgesamt fünf Regionalplänen herangezogen.

Eine Besonderheit in Schleswig-Holstein ist, dass für den Landesentwicklungsplan und die Regionalpläne derselbe Planungsträger, d.h. das Land, zuständig ist.

Das **Gesetz über die Landesplanung in Schleswig-Holstein (LaPlaG) i.d.F. vom 22. Mai 2015** trifft nur Aussagen zur Energieversorgung in Form einer Untersagung (§18a). Hintergrund ist, dass die Festlegungen in den Regionalplänen der Planungsregionen I und III zur Windenergie per Gerichtsurteil für ungültig erklärt wurden. Die

¹¹⁰ Planungsräume II, IV und V

Begründung hierfür war, dass im Zuge der Ausweisung auf regionaler Ebene erhebliche Abwägungsmängel festzustellen waren¹¹¹.

Der **Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010**¹¹² legt Ziele für die Bereiche *Energieversorgung*, *Verkehrsinfrastruktur* und *Nahversorgung* textlich fest. Grundsätze werden für alle betrachteten Bereiche textlich festgelegt. Zeichnerisch werden nur für die Bereiche *Energieversorgung* und *Verkehrsinfrastruktur* Ziele festgelegt.

Inwieweit sich Ziele und Grundsätze in den stichprobenartig untersuchten Regionalplänen wiederfinden, ist bei den einzelnen Daseinsvorsorgebereichen unterhalb der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 17: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Schleswig-Holstein

	Gesetz über die Landesplanung	Landesentwicklungsplan				Stichprobe Regionalpläne: 3, davon...			
		Text		Planzeichen		Text		Planzeichen	
		Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze	Ziele	Grundsätze
Energieversorgung	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	3	3	3	0
ÖPNV	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	1	3	0	2
Verkehrsinfrastruktur	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	1	3	3	0
Schulbildung	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	0	3	0	0
Nahversorgung	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	1	3	0	3

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

ZUSAMMENFASSUNG NACH DASEINSVORSORGEBEREICHEN

In Bezug auf die **Energieversorgung** untersagt das Gesetz über die Landesplanung in Schleswig-Holstein den Bau raumbedeutsamer Windkraftanlagen bis zum 5. Juni 2017, damit das Land rechtsgültige Ziele und Grundsätze zur räumlichen Steuerung der Errichtung von raumbedeutsamen Windkraftanlagen für alle Planungsräume aufstellen kann. Der Landesentwicklungsplan legt textliche Ziele zur bedarfsgerechten Entwicklung eines Energieversorgungsnetzes, zur räumlichen Steuerung der Errichtung von Windenergieanlagen, zu Altanlagen und Offshore-Windparks sowie zur Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Rohstoffsicherung fest. Als textliche Grundsätze werden die Sicherstellung einer sicheren, unabhängigen, effizienten, bedarfsgerechten, umweltverträglichen und kostengünstigen Energieversorgung, die Ausschöpfung von Energiesparpotenzialen, eine Verbesserung des Energienutzungsgrades, der Beitrag kommunaler und regionaler Energieversorgungskonzepte, die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien sowie die Erarbeitung von Leitbildern für die Nutzung geeigneter regenerativer Energiequellen durch die Regionalplanung festgelegt. Weitere textliche Grundsätze sind die Führung von Hochspannungsfreileitungen, die Fortsetzung des Ausbaus der Windenergie unter Berücksichtigung technischer,

¹¹¹ www.schleswig-holstein.de/DE/Themen/W/windenergie_raeuml_steuerung.html

¹¹² Seit Juni 2015 läuft das Verfahren zur Teilfortschreibung zum Thema *Wind*.

gesellschaftlicher und ökologischer Aspekte, der Ausbau der Solarenergie, die Sicherung von Rohstofflagerstätten und Wiederverwertung von Sekundärrohstoffen sowie die Berücksichtigung von Kulturdenkmälern bei der Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Rohstoffsicherung. Zeichnerische Ziele legt der Landesentwicklungsplan zu Großkraftwerken, Offshore-Windparkflächen sowie Standorten für Erdölgewinnung und Rohstoffsicherung fest. Alle drei beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne legen textliche Ziele zu Windenergie fest (siehe Erläuterungen zur Rechtsgültigkeit oben). Außerdem legen alle drei Regionalpläne textliche Grundsätze u.a. zu Windenergie, Kraftwerken, einer dezentralen Stromversorgung, regenerativen Energieträgern, Leitungsnetzen und Kraft-Wärme-Kopplung sowie zeichnerische Ziele zu *Windenergie* fest. Für den Bereich Energieversorgung werden also inhaltliche Festlegungen, die nicht der Untersagung dienen, auf zwei Ebenen getroffen: im Landesentwicklungsplan (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) und in den Regionalplänen (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele).

Für den Bereich **ÖPNV** legt der LEP textliche Grundsätze bezüglich der Verbesserung der ÖPNV-Bedienung und der zu berücksichtigenden Aspekte bei der Aufstellung von Nahverkehrsplänen fest. Einer der beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne legt hierzu textliche Ziele fest. Darüber hinaus legen alle drei der untersuchten Regionalpläne textliche Grundsätze zum landesweiten Nahverkehrsplan, zu einem integrierten Taktfahrplan, zur Ausrichtung auf *Zentrale Orte* sowie zum Ausbau und einer Modernisierung der ÖPNV fest. Zwei der betrachteten Regionalpläne legen zudem zeichnerische Grundsätze zu *Zentralen Orten* fest. Festlegungen für den Bereich ÖPNV werden also im Landesentwicklungsplan (textliche Grundsätze) und in den Regionalplänen (überwiegend textliche Grundsätze, aber auch Ziele und zeichnerische Grundsätze) getroffen.

Der LEP trifft bezüglich der **Verkehrsinfrastruktur** textliche Festlegungen zur Sicherung und zum Ausbau von Straßen, Schienen, Flughäfen, Häfen, Wasserstraßen und Fähren. Textliche Grundsätze sind zu folgenden Themen festgelegt: Ausbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, Abstimmung der Verkehrsplanung mit der Siedlungspolitik, Bildung von organisatorischen Netzwerken, Erhöhung der Attraktivität des Logistikstandorts, Straßennetz, Ausrichtung des Schienenverkehrs, Beitrag von Häfen, Wasserstraßen und Schifffahrt zur Entlastung von Straße und Schiene, Entwicklung des Verkehrsflughafens Lübeck-Blankensee sowie Förderung des Radverkehrs. Zeichnerische Ziele werden zu Autobahnen, Bundesstraßen, Bahnstrecken, Häfen, Fähren und Flugplätzen festgelegt. Textlich legt nur einer der beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne Ziele zu Bundesfernstraßen fest. Textliche Grundsätze legen alle drei untersuchten Regionalpläne für die Bereiche Güterverkehr, Schienenverkehr, Straßenverkehr, Radverkehr, Schifffahrt und Häfen, Luftverkehr sowie Verkehrszuwachs fest. Ebenso legen alle der betrachteten Regionalpläne zeichnerische Ziele zum Straßennetz, zu Fähren, Bahnstrecken, zum Güterverkehr, zu Landeplätzen und zu Häfen fest. Für den Bereich Verkehrsinfrastruktur werden also Festlegungen auf Ebene des Landesentwicklungsplans (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) und auf Ebene der Regionalpläne (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele) getroffen.

Für den Bereich **Schulbildung** werden textliche Grundsätze bezüglich der Berücksichtigung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Aspekte bei dem Erhalt eines wohnortnahen und leistungsfähigen Bildungsangebotes, der Erreichbarkeit der Schulen mit dem ÖPNV in zumutbarer Zeit, des Erhalts und einer Anpassung des Netzes der allgemeinbildenden Schulen sowie der Schulentwicklungsplanung festgelegt. Alle drei der beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne legen textliche Grundsätze mit Bezug auf die Schulentwicklungsplanung, auf ein regional ausgeglichenes Angebot sowie auf die gemeindeübergreifende Planung fest. Festlegungen für den Bereich Schulausbildung werden also auf zwei Ebenen getroffen: im Landesentwicklungsplan (textliche Grundsätze) und in den Regionalplänen (textliche Grundsätze).

Im Bereich **Nahversorgung** legt der LEP textliche Ziele zum Einzelhandel und zu großflächigen Einzelhandelsvorhaben fest. Textliche Grundsätze werden zu einer ausgewogenen Handels- und Dienstleistungsstruktur, zu ausreichenden, wohnortnahen Einzelhandelseinrichtungen, zur Ausweisung neuer Flächen für den großflächigen Einzelhandel sowie zum Abweichen von den Erfordernissen der Raumplanung auf Grundlage interkommunal abgestimmter Konzepte festgelegt. Einer der drei beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne legt textliche Ziele zu *Einzelhandels-* und *Dienstleistungszentren* fest. Darüber hinaus legen alle drei betrachteten Regionalpläne textliche Grundätze u.a. zur wohnortnahen Grundversorgung sowie zur Sicherung der Versorgung durch *Zentrale Orte* fest. Für den Bereich *Nahversorgung* werden also Festlegungen im Landesentwicklungsplan (textliche Ziele und Grundätze) und in den Regionalplänen (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Grundsätze) getroffen.

Grundsätzlich sieht das Gesetz über die Landesplanung in Schleswig-Holstein i.d.F. vom 22. Mai 2015 folgende Instrumente vor, mit denen die Regionalplanung Einfluss auf die Daseinsvorsorge nehmen könnte:

- § 5 Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne
- § 6 Planänderungsverfahren
- § 9 Regionalpläne
- § 10 Raumordnerische Zusammenarbeit
- § 11 Bauleitplanung
- § 12 Abstimmung von Planungen und Maßnahmen, Auskunftspflicht
- § 13 Zielabweichung
- §§ 14-17 Raumordnungsverfahren
- § 18 Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, Anpassung an Ziele der Raumordnung
- § 18a Vorläufige Unzulässigkeit von Windkraftanlagen und Ausnahmen
- §§ 20 f. Landesplanungsrat
- § 22 Raumordnungsbericht
- § 23 Raumbewachung, Raumordnungsinformationssystem
- §§ 24-29 Zentrale Orte

FORMELLE INSTRUMENTE IN THÜRINGEN

Die nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über die Festlegungen zu den Daseinsvorsorgebereichen im Landesplanungsgesetz sowie im Landesentwicklungsprogramm und den Regionalen Raumordnungsplänen. Für die Auswertung der Regionalen Raumordnungspläne wurde eine Stichprobe von drei¹¹³ aus insgesamt vier Regionalen Raumordnungsplänen herangezogen.

Das **Thüringer Landesplanungsgesetz i.d.F. vom 11. Dezember 2012** trifft in §1 (3) nur Aussagen zur Energieversorgung, die weder als Grundsatz noch als Ziel bezeichnet werden.

Die in § 1 (3) unter 10. und 11. getroffenen Festlegungen werden als Leitvorstellungen bezeichnet, an denen sich die Landesplanung orientieren soll.

¹¹³ Regionale Planungsgemeinschaften Nordthüringen, Ostthüringen und Südwestthüringen

Das **Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 vom 5. Juli 2014** legt für alle betrachteten Daseinsvorsorgebereiche mit Ausnahme des Bereichs *ÖPNV*¹¹⁴ textliche Ziele fest. Grundsätze werden für alle Bereiche textlich festgelegt, mit Ausnahme des Bereichs *Schulbildung*. Zeichnerisch werden für keinen der betrachteten Daseinsvorsorgebereiche Ziele festgelegt. Grundsätze werden nur für den Bereich *Verkehrsinfrastruktur* zeichnerisch festgelegt.

Inwieweit sich Ziele und Grundsätze in den stichprobenartig untersuchten Regionalen Raumordnungsplänen wiederfinden, ist bei den einzelnen Daseinsvorsorgebereichen unterhalb der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 18: Regelungen mit Bezug zu den betrachteten Daseinsvorsorgebereichen auf den verschiedenen Ebenen der Raumordnung in Thüringen

	Landesplanungs-gesetz	Landesentwicklungsprogramm				Stichprobe Regionale Raumordnungspläne: 3, davon...			
		Text		Planzeichen		Text		Planzeichen	
		Ziele	Grund-sätze	Ziele	Grund-sätze	Ziele	Grund-sätze	Ziele	Grund-sätze
Energieversor-gung	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	3	3	3	0
ÖPNV	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	1	3	0	3
Verkehrsinfra-struktur	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	3	3	3	3
Schulbildung	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	0	1	0	1
Nahversorgung	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	2	3	2	3

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

ZUSAMMENFASSUNG NACH DASEINSVORSORGEBEREICHEN

Für den Bereich der **Energieversorgung** legt das Thüringer Landesplanungsgesetz fest, dass Energieversorgung sicher, kostengünstig, lokal verankert und umweltverträglich stattzufinden hat. Das Landesentwicklungsprogramm legt Ziele zu erneuerbaren Energien fest. Textliche Grundsätze werden bezüglich der Entwicklung eines modernen, leistungsfähigen Strom-, Wärme- und Gasversorgungsnetzes, der Schaffung dezentraler und verbrauchernaher Erzeugungsstandorte sowie von Speicherkapazitäten, des Netzausbaus von Energieleitungen, der Errichtung von Pumpspeicherwerken, der Sicherung und des Ausbaus der Nutzung erneuerbarer Energiepotenziale, räumlicher Rahmenbedingungen für eine Stromproduktion sowie der Errichtung von Anlagen zur Nutzung der Sonnenenergie und des Ausbaus der Windenergie festgelegt. Als Vorgaben für die Träger der Regionalplanung¹¹⁵ werden die Konkretisierung von Zielvorgaben für den Ausbau der erneuerbaren Energien, die Ausweisung der Vorranggebiete

¹¹⁴ Außerdem werden allgemeine Aussagen zur Sicherung der Daseinsvorsorge, z.B. bezüglich der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume, getroffen.

¹¹⁵ "Bei den Vorgaben für die Träger der Regionalplanung handelt es sich nicht um Erfordernisse der Raumordnung im Sinne § 3 Abs. 1 ROG [...] es handelt sich vielmehr um Vorgaben für Ziele und Grundsätze der Raumordnung, die durch die Regionalpläne festzulegen sind (siehe § 4 Abs. 2 ThürLPIG vom 11. Dezember 2012 (GVBl. S. 450))." (vgl. LEP S. 5).

Windenergie sowie die Vorranggebiete Repowering Windenergie festgelegt. In allen drei der beispielhaft ausgewerteten Regionalen Raumordnungspläne werden textliche Ziele zu *Windenergie* festgelegt. Außerdem legen alle drei Regionalen Raumordnungspläne textliche Grundsätze u.a. zu *Leitungsnetzen, Umspannwerken, Erneuerbaren Energien, Energieeffizienz, Gasversorgung* sowie *Fernwärme* fest. Auch legen alle drei Regionalen Raumordnungspläne zeichnerische Ziele zu *Windenergie* fest. Sie enthalten zudem zeichnerische nachrichtliche Übernahmen zu Trassen, Umspannwerken und Kraftwerken. Festlegungen für den Bereich Energieversorgung werden also auf allen drei Ebenen getroffen: auf Ebene des Landesplanungsgesetzes, des Landesentwicklungsprogramms (textliche Ziele und Grundsätze) sowie auf Ebene der Regionalen Raumordnungspläne (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele und zeichnerische nachrichtliche Übernahmen).

Das LEP legt im Bereich **ÖPNV** zu folgenden Themen textliche Grundsätze fest: Einbindung von Sportanlagen, Sporteinrichtungen sowie von Einzelhandelsgroßprojekten in den ÖPNV, effektive und bedarfsgerechte Gestaltung des ÖPNV insbesondere in Form von neuen und flexiblen Angebotsformen, Ausrichtung des ÖPNV-Netzes auf Mittel- und Oberzentren sowie der funktionsgerechten Einbindung von Grundzentren und Gemeinden. Als Vorgaben für die Träger der Regionalplanung wird die Möglichkeit regional bedeutsame Verbindungen im öffentlichen Verkehr zu bestimmen in den Regionalplänen festgelegt. Einer der beispielhaft ausgewerteten Regionalen Raumordnungspläne¹¹⁶ legt textliche Ziele bezüglich der Verknüpfung von SPNV und ÖPNV fest. Textliche Grundsätze legen alle drei untersuchten Regionalen Raumordnungspläne u.a. zur Verbindung und Erreichbarkeit von *Zentralen Orten*, zur Sicherung des ÖPNV, zu Verknüpfungs- und Umsteigepunkten, zu einer regionsübergreifenden Abstimmung sowie zur Erreichbarkeit von Tourismusorten fest. Außerdem legen alle drei Regionalen Raumordnungspläne zeichnerische Grundsätze in Bezug auf *Zentrale Orte* und *Verknüpfungspunkte zwischen Bus und Bahn* fest. Für den Bereich ÖPNV werden Festlegungen also im Landesentwicklungsprogramm (textliche Grundsätze) und in den Regionalen Raumordnungsplänen (überwiegend textliche Grundsätze, aber auch Ziele sowie zeichnerische Grundsätze) getroffen.

Das LEP trifft bezüglich der **Verkehrsinfrastruktur** textliche Zielaussagen zu Flughäfen. Textliche Grundsätze werden zur Verkehrsvermeidung, -minimierung und -verlagerung, zum hierarchisch gegliederten Verkehrsnetz, zur Weiterentwicklung des Schienenpersonenfernverkehrs und des Straßennetzes, zur Schaffung von Pendlerparkplätzen, zur Weiterentwicklung Thüringens zum Logistikstandort sowie zu der Bedeutung des landes- und regionalbedeutsamen Radverkehrsnetzes festgelegt. Als Vorgaben für die Träger der Regionalplanung werden die Möglichkeiten der Trassensicherung und Trassenfreihaltung, der Festlegung von Standortbereichen für Güterverladestellen, regional bedeutsamer Luftverkehrsstandorte sowie regional bedeutsamer Radwege festgelegt. Außerdem können auf Basis eigener Untersuchungen Entwicklungsprioritäten als Grundsätze der Raumordnung aufgestellt werden. Als zeichnerische Grundsätze werden *Radwege* festgelegt. In allen Regionalplänen der Stichprobe werden textliche Ziele zum *Schienennetz*, zur *Trassensicherung* Schiene und Straße, zum *Straßennetz* und in zwei Fällen zum *Luftverkehr* festgelegt. Textliche Grundsätze werden für die Bereiche *Schienennetz, Trassensicherung von Schiene und Straße, Straßennetz, Güterverkehr, Luftverkehr* und *Zentrale Orte* festgelegt. Zeichnerisch werden in allen Regionalen Raumordnungsplänen Ziele zu *Schienenverbindungen* und dem *Straßennetz* festgelegt. Zeichnerische Grundsätze legen ebenfalls alle untersuchten Regionalen Raumordnungspläne zu *Schienenverbindungen, Verknüpfungspunkten* sowie *Güterverkehrsstellen* fest. Nachrichtliche Übernahmen bezüglich *Schienenverbindungen, Verknüpfungspunkten, Flugplätzen* sowie des *Straßennetzes* sind ebenfalls in allen drei beispielhaft

¹¹⁶ Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen

ausgewerteten Regionalen Raumordnungsplänen enthalten. Festlegungen für den Bereich *Verkehrsinfrastruktur* werden also auf zwei Ebenen getroffen: auf Ebene des Landesentwicklungsprogramms (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Grundsätze) und auf Ebene der Regionalen Raumordnungspläne (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele und Grundsätze sowie nachrichtliche Übernahmen).

Bezüglich **Schulbildung** werden im LEP textliche Ziele zur Bereitstellung von Bildungseinrichtungen in Abhängigkeit von der zentralörtlichen Funktion eines Orts getroffen. Einer der beispielhaft ausgewerteten Regionalen Raumordnungspläne¹¹⁷ legt textliche Grundsätze zu Schulangeboten in *Zentralen Orten* sowie zeichnerische Grundsätze zu *Zentralen Orten* fest. Für den Bereich Schulbildung werden also Festlegungen auf Ebene des Landesentwicklungsprogramms (textliche Ziele) und in einem Fall auf Ebene der Regionalen Raumordnungspläne (textliche und zeichnerische Grundsätze) getroffen.

Im Bereich **Nahversorgung** legt das LEP Ziele zu Einzelhandelsgroßprojekten, -agglomerationen und Hersteller-Direktverkaufszentren fest. Auch textliche Grundsätze werden bezüglich der Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßprojekten festgelegt. Einer der beispielhaft ausgewerteten Regionalpläne legt als textliches Ziel eine Siedlungsentwicklung fest, welche die Funktionen *Wohnen, Arbeiten, Versorgen* und *Erholen* verkehrsreduzierend koordiniert. Ein weiterer Regionalplan definiert *Grundversorgungsbereiche* als textliches Ziel. Zwei der untersuchten Regionalen Raumordnungspläne legen darüber hinaus *Grundversorgungsbereiche* als textliche Grundsätze fest. Einer legt die Konzentration großflächigen Einzelhandels in Mittelzentren fest. Darüber hinaus enthalten zwei der betrachteten Regionalen Raumordnungspläne textliche nachrichtliche Übernahmen zum großflächigen Einzelhandel. Festlegungen für den Bereich *Nahversorgung* werden also auf Ebene des Landesentwicklungsprogramms (textliche Ziele und Grundsätze) und auf Ebene der Regionalen Raumordnungspläne (textliche Ziele und Grundsätze, zeichnerische Ziele und Grundsätze sowie textliche nachrichtliche Übernahmen) getroffen.

Grundsätzlich sieht das Thüringer Landesplanungsgesetz i.d.F. vom 11. Dezember 2012 folgende Instrumente vor, mit denen die Regionalplanung Einfluss auf die Daseinsvorsorge nehmen könnte:

- § 5 Regionalplan
- § 7 Anpassungspflicht der Gemeinden
- § 8 Mitteilungs- und Abstimmungspflicht
- § 9 Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen
- § 10 Raumordnungsverfahren
- § 11 Zielabweichungsverfahren
- § 12 Raumbesichtigung
- § 14 Aufgaben der Regionalen Planungsgemeinschaften

ÜBERSICHT INNOVATIVER ANWENDUNGEN FORMELLER INSTRUMENTE

Nachfolgend sind einige innovative Instrumente benannt, die in der Regionalplanung angewendet werden. Grundlagen der Darstellung sind eine umfassende Internetrecherche und ergänzend die Angaben aus den Interviews¹¹⁸. Die Aufzählung ist nicht abschließend, d.h. es kann durchaus weitere Planungsregionen geben, die die genannten

¹¹⁷ Regionale Planungsgemeinschaft Ostthüringen

¹¹⁸ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Interviewpartner nicht zwangsläufig über die in der Planungsregion bereits angewendeten Instrumente informiert sind, z.B. wenn die interviewte Person nicht zuständig war oder erst nach Abschluss des Vorhabens die Stelle in der Regionalplanung angetreten hat.

Instrumente ebenfalls angewendet haben, oder es könnten Instrumente angewendet worden sein, die weder über Recherchen noch über die Interviews identifiziert wurden und daher in dieser Auflistung fehlen.

Teilfortschreibungen kommen in zahlreichen Planungsregionen zur Anwendung. Als innovativ sind hierbei einzuschätzen:

- Baden-Württemberg:
 - Regionalverband Mittlerer Oberrhein: Teilfortschreibung zu Windenergie und Photovoltaik
- Bayern:
 - 13 von 17 Planungsregionen mit Teilfortschreibung "Zentrale Orte der Grundversorgung und Siedlungsschwerpunkte"
 - Beide Planungsregionen im Regierungsbezirk Oberfranken mit Teilfortschreibung Entwicklungsachsen
 - drei Planungsregionen mit Teilfortschreibungen zu "Technische Infrastruktur – Verkehr" oder "Verkehr, Flughäfen"
 - je eine Planungsregion mit Teilfortschreibungen zu "Bildungs- und Erziehungswesen, Kultur" sowie "Wirtschaft, Einzelhandel"
- Niedersachsen:
 - Landkreis Celle: Potenzialkarte Wind im Rahmen der RROP-Fortschreibung
 - Mehrere Landkreise: Verknüpfung von Teilfortschreibung Windenergie mit Klimaschutzkonzepten
- Nordrhein-Westfalen:
 - mehrere Teilfortschreibungen zu Kraftwerkstandorten
 - Bezirksregierung Arnsberg: Teilfortschreibung Vorbehaltsgebiete Pumpspeicher in mehreren Teilabschnitten
 - Bezirksregierung Detmold: Teilfortschreibung Speichersee für Wasserspeicherkraftwerk

In einigen Bundesländern ist die Erstellung von Sachlichen Teilplänen gängige Praxis. Als innovativ sind hierbei einzuschätzen:

- Baden-Württemberg:
 - Regionalverband Hochrhein-Bodensee: Teilplan zu *Nahversorgung* (geplant)
- Brandenburg:
 - Zwei Planungsregionen mit Teilplan "zentralörtliche Gliederung"
 - Regionale Planungsgemeinschaft Lausitz-Spreewald: Teilplan "Zentralörtliche Gliederung der Nahbereichsstufe, Selbstversorgerorte, ländliche Versorgungsorte"
- Hessen:
 - Regionalverband FrankfurtRheinMain: Integration des regionalen Einzelhandelskonzepts von 2010 in den regionalen Flächennutzungsplan
- Nordrhein-Westfalen:
 - Flächendeckend: Landesentwicklungsplan Teilplan Großflächiger Einzelhandel (siehe Kapitel 0)
- Sachsen-Anhalt:
 - Regionale Planungsgemeinschaft Altmark: Sachlicher Teilplan „Regionalstrategie Daseinsvorsorge und

Entwicklung der Siedlungsstruktur“ (zweiter Entwurf in Erarbeitung¹¹⁹); Daseinsvorsorgebereiche in der Begründung zum Teilplan u.a.: Schulausbildung, ÖPNV-Anbindung an ein Mittelzentrum und Handelseinrichtungen unter 1200 m² Geschossfläche

- Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg: Teilplan "Regionalstrategie Daseinsvorsorge und Entwicklung der Siedlungsstruktur"
- Planungsregion Halle: Sachlicher Teilplan "Zentrale Orte, Sicherung und Entwicklung der Daseinsvorsorge sowie großflächiger Einzelhandel" (in Aufstellung)
- Planungsregion Harz: Teilfortschreibung des REP Harz um den Sachlichen Teilplan "Zentralörtliche Gliederung" (in Auslegung)

Bei den **Planzeichen** gibt es einige, die nach Auswertung der Stichproben vergleichsweise selten vorkommen oder die aufgrund aktueller Entwicklungen (z.B. Energiewende) erst seit einigen Jahren Anwendung finden. Als innovativ sind hierbei einzuschätzen:

- Baden-Württemberg:
 - Neckar-Alb: Planzeichen für Pumpspeicherkraftwerke als Vorbehalt
 - Rhein-Neckar: Erdgasuntertagespeicher
- Brandenburg:
 - Oderland-Spree: Selbstversorgerorte und ländliche Versorgungsorte
- Niedersachsen: Die Arbeitshilfe des Niedersächsischen Landkreistages "Planzeichen in der Regionalplanung" enthält das Planzeichen "Vorbehaltsgebiet Verstetigung und Speicherung regenerativer Energie"; Eine erste Anwendung ist im Landkreis Emsland vorgesehen: Gebiet zur Erprobung der Speicherung von Windenergie (Technologie offen, z.B. power2gas, Wasserstoff, Großbatterie)
- Sachsen: Chemnitz: Photovoltaik, Geothermie, Biogas, Biomasse, Biokraftstoff
- Sachsen-Anhalt: Altmark: Gebiete zur unterirdischen behälterlosen Speicherung

Weitere Instrumente wie Raumordnungsverfahren erfolgen gemäß den Landesplanungsgesetzen. Folgender Ansatz ist bezüglich des Umfangs der Bürgerbeteiligung positiv aufgefallen:

- Niedersachsen:
 - Landkreis Emsland: intensive Bürgerbeteiligung beim Raumordnungsverfahren zu einer 380kV-Trasse

5.3.3. Fallstudien innovativer formeller Instrumente

Die Anwendung innovativer formeller Instrumente erfolgt bundesweit sehr begrenzt. Wie in Kapitel 5 dargestellt, waren Raumordnungsverfahren, Untersagung, Planungsgebot und Anpassung, Zielabweichungsverfahren sowie Auskunfts- und Mitteilungspflicht nicht Gegenstand der Untersuchung. In einigen Planungsregionen kamen z.B. Raumordnungsverfahren seit 20 Jahren nicht mehr zur Anwendung. Als innovativ könnte man bei Raumordnungsverfahren die Intensität der Bürgerbeteiligung bezeichnen. Das Verfahren selbst folgt jedoch den gesetzlichen Vorgaben.

Zum Teil ergibt sich das Innovative an einem formellen Instrument durch besondere räumliche Voraussetzungen,

¹¹⁹ Im ersten Entwurf war noch ein raumordnerischer Vertrag enthalten, der aber für den zweiten Entwurf gestrichen wurde.

wie z.B. bei Pumpspeicherkraftwerken in Mittelgebirgen. In Niedersachsen gibt es z.B. das Vorbehaltsgebiet Verstetigung und Speicherung von regenerativer Energie, das primär für die Erforschung innovativer Speichertechnologien vorgesehen ist (Druckluftspeicher o.Ä.). Bei den Sachlichen Teilplänen sind es die Themen, die sich von Region zu Region unterscheiden können. So gibt es Sachliche Teilpläne z.B. zu *Daseinsvorsorge*, *Zentralen Orten*, *Windenergie*, *Erneuerbaren Energien* oder *Einzelhandel*. Die hier dargestellten Instrumente sind als Beispiele zu verstehen, die leicht abgewandelt in ganz Deutschland angewendet werden.

Tabelle 19: Fallstudie Sachlicher Teilplan "Regionalstrategie Daseinsvorsorge und Entwicklung der Siedlungsstruktur"

Sachlicher Teilplan "Regionalstrategie Daseinsvorsorge und Entwicklung der Siedlungsstruktur"		Daseinsvorsorgebereich: Themen übergreifend		Formell/Informell: Formell	
Art des Instruments	Sachlicher Teilplan "Daseinsvorsorge - Ausweisung der Grundzentren in der Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg"(ST)				
Informationen im Internet	Sachlicher Teilplan "Daseinsvorsorge - Ausweisung der Grundzentren in der Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg"(ST): http://regionale-planungsgemeinschaft-anhalt-bitterfeld-wittenberg.de/tp_daseinsvorsorge/Teilplan_Dasein_genehmigt_23_06_2014_200_dpi.pdf				
Planungsregion					
Region	Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg			Kürzel	ST-02
Bundesland	Sachsen-Anhalt				
Internetseite	http://regionale-planungsgemeinschaft-anhalt-bitterfeld-wittenberg.de/				
Beschreibung					
Inhalte (Anlass, Ziele, Akteure, Termine, Ergebnis)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anlass: Hohe Emotionalität des Themas <i>Zentrale Orte</i> ▪ Ziele: Thema von den übrigen Inhalten des Regionalplans abtrennen ▪ Akteure: Regionalplanung in der Aufstellung, staatliche Aufgabenträger sowie halbstaatliche und private Träger von Einrichtungen der Daseinsvorsorge ▪ Inhalte: Textteil und Karten zu: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abgrenzung Zentraler Orte (Ausweisung von Städten mit besonderen Funktionen "Tourismus" oder "Altenbetreuung und -pflege") ▪ Infrastrukturausstattung ▪ Erreichbarkeiten von Versorgungsinfrastrukturen ▪ Absicherung der grundzentralen Erreichbarkeit ▪ Termine: Beschluss vom 27. März 2014, genehmigt durch oberste Landesplanungsbehörde am 23. Juni 2014, in Kraft getreten am 26. Juli 2014 ▪ Verfahrensstand: abgeschlossen 				
Rolle der Regionalplanung	Die Regionalplanung ist verantwortlich für die Aufstellung des Teilplans (formelles Instrument)				
Bewertung					

Sachlicher Teilplan "Regionalstrategie Daseinsvorsorge und Entwicklung der Siedlungsstruktur"		Daseinsvorsorgebereich: Themen übergreifend	Formell/Informell: Formell
Innovative Qualität	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Separate Betrachtung des sehr emotionalen Themas <i>Zentrale Orte</i>, losgelöst von den übrigen, meist unstrittigen Themen des Regionalplans ▪ Entwicklung von tragfähigen und zukunftssicheren Ansätzen für ausgewählte Handlungsschwerpunkte ▪ Zusammenwirken verschiedener Maßnahmen, Umsetzung in zwei Phasen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Erste Phase: Treffen von Absprachen, die eine zumutbare Erreichbarkeit grundzentraler Einrichtungen langfristig sichert ▪ Zweite Phase: vertragliche Regelung des dauerhaften Bestands von Einrichtungen der Daseinsvorsorge 		
Erfolgsfaktoren für die Steuerungswirkung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausgliederung eines emotionalen Themas <i>Zentrale Orte</i> losgelöst von den übrigen, meist unstrittigen Themen des Regionalplans ▪ Aufstellung des Teilplans erst nach Erlangen der Rechtsgültigkeit des Regionalplans (das hat den Vorteil, dass im Fall von Verzögerungen bei der Aufstellung des Teilplans oder eventueller späterer Rechtsungültigkeit trotzdem ein gültiger Regionalplan für alle anderen Bereiche vorliegt) ▪ Konzentration der Diskussion aller Beteiligten auf ein Thema 		
Einschätzung zur Überführung der Ergebnisse in verbindliche regionalplanerische Festlegungen bzw. Vereinbarungen			
Das aktuelle Planungsrecht gibt diese Möglichkeit bereits. Sie wird jedoch nur vergleichsweise selten angewendet.			

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

Tabelle 20: Fallstudie Planzeichen für Pumpspeicherkraftwerk

Planzeichen für Pumpspeicherkraftwerk		Daseinsvorsorgebereich: Energieversorgung	Formell/Informell: Formell
Art des Instruments	Planzeichen im Regionalplan (hier: Kraftwerk in Baden-Württemberg) Das ausgewählte Beispiel steht synonym für weitere Planzeichen, die selten zur Anwendung kommen, z.B. in Niedersachsen (Vorbehaltsgebiet Verstetigung und Speicherung von regenerativer Energie) und in NRW (Vorbehaltsgebiet Pumpspeicher im Sachlichen Teilplan Energie, Teilabschnitt Kreis Soest und Hochsauerlandkreis).		
Informationen im Internet	Regionalplan Neckar-Alb 2013, Textteil, 4.2 G (7) und 4.2. V (8), jeweils mit Begründung http://rvna.de/site/Regionalverband+Neckar+Alb/get/params_E1300699655/10999315/RegionalplanNeckar-Alb2013_TextohneBeikarten_web.pdf Regionalverband-Drucksache Nr. VIII-50/1: www.rvna.de/site/Regionalverband+Neckar+Alb/get/params_E-1060998783/1401911/pa-ds-VIII-50-1.pdf		
Planungsregion			
Region	Regionalverband Neckar-Alb	Kürzel	BW-05
Bundesland	Baden-Württemberg		
Internetseite	http://rvna.de/Lde/1115258.html		

Planzeichen für Pumpspeicherkraftwerk	Daseinsvorsorgebereich: Energieversorgung	Formell/Informell: Formell
Beschreibung		
Inhalte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Regionalplan enthält als schriftliche Festlegungen einen Grundsatz und einen Vorschlag. Als Planzeichen sind bisher nur die vorhandenen Standorte nachrichtlich dargestellt. Während der Aufstellung des aktuellen Regionalplans sind Windkraft und Pumpspeicherkraftwerk ausgeklammert und auf eine spätere Teilfortschreibung verschoben worden. ▪ Der Grundsatz besagt, dass ein bestimmter Höhengsprung für Pumpspeicherkraftwerke genutzt werden soll. Der Einsatz von Druckluftspeicher-Gasturbinen-Kraftwerken und Gravity-Power-Modulen soll geprüft werden. ▪ Ursprünglich als Ziel vorgesehen, letztlich aber nur als Vorschlag in den Regionalplan aufgenommen, wurde der Neu- und Ausbau von Pumpspeicherkraftwerken an konkreten Standorten. Immerhin ist in der Begründung festgehalten, dass "die vorgeschlagenen Standorte für Pumpspeicherkraftwerke [...] in einer Teilfortschreibung so schnell wie möglich als Ziele der Raumordnung ausgewiesen und geeignete Flächen als Vorrangflächen für mögliche Pumpspeicherkraftwerke gesichert werden" sollen. ▪ Die Regionalplanung war mit dem Ergebnis nicht ganz zufrieden, da die konkreten Pumpspeicherstandorte nur als Vorschlag und nicht als Ziel im Regionalplan aufgenommen wurden. Zudem bezog sich eine erhebliche Anzahl an Einwendungen auf die Festlegungen der Pumpspeicher. Daher sind diese ebenso konfliktbeladen wie Windkraftanlagen. 	
Rolle der Regionalplanung	Initiierung von Voruntersuchungen/Studien, Anwendung bei der Aufstellung des Regionalplans bzw. der Teilfortschreibung, Durchführung des Auslegungsverfahrens und Überarbeitung des Regionalplans.	
Bewertung		
Innovative Qualität	Energiespeicher erlangen durch die Energiewende eine neue Bedeutung. Wurden sie bisher genutzt, um überschüssigen Strom von konventionellen Kraftwerken zu speichern, gewinnen sie zunehmend an Bedeutung, um überschüssigen Wind- und Solarstrom zu speichern und bei Bedarf wieder abzugeben. Sie mit einem Planzeichen gesondert zu kennzeichnen wird ihrer Bedeutung bei der Energiewende gerecht (auch wenn es in diesem Beispiel vorerst noch nicht funktioniert hat).	
Erfolgsfaktoren für die Steuerungswirkung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Problematisch war, dass die Standorte im Regionalplan nicht parzellenscharf, sondern nur gebietsscharf dargestellt werden konnten. Hierbei sind die Kommunen gefragt, in der Bauleitplanung entsprechende Festlegungen zu treffen. ▪ Für parzellenscharfe Festlegungen sind intensivere Untersuchungen notwendig. Dies könnte auch die Rechtssicherheit der Festlegungen erhöhen. ▪ Frühzeitige Beteiligung der Kommunen und Bevölkerung sind essenziell, um den Widerstand gegen die Pumpspeicher zu reduzieren. Ähnlich wie bei Windkraftanlagen üblich gab es im Beteiligungsverfahren zum Regionalplan zahlreiche Einwendungen gegen die Pumpspeicherkraftwerke. 	
Einschätzung zur Überführung der Ergebnisse in verbindliche regionalplanerische Festlegungen bzw. Vereinbarungen		

Planzeichen für Pumpspeicherkraftwerk	Daseinsvorsorgebereich: Energieversorgung	Formell/Informell: Formell
<p>Die zeichnerischen Darstellungen im Regionalplan erfolgen "generalisiert und nicht parzellenscharf. Die verwendeten Flächen, Symbole, Schraffuren und Linien bezeichnen den räumlichen Bereich, der für die weitere Ausformung vorgesehen ist. Die Ausformung erfolgt durch die Bauleitplanung, Planfeststellungsverfahren oder andere Verfahren" (Zitat aus den Hinweisen zu Form und Inhalt des Regionalplans). Um eine verbindliche regionalplanerische Festlegung zu erreichen, ist eine enge Verzahnung mit der Bauleitplanung sinnvoll, die mit einer intensiven Bürgerbeteiligung einhergehen sollte, um ggf. aufkommenden Widerstand vorzubeugen. Ebenso wichtig ist eine intensive Vorbereitung durch entsprechende Untersuchungen zur Realisierbarkeit, zu Wertschöpfungseffekten, zu Umweltauswirkungen usw.</p>		

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

5.4. Informelle Steuerungsansätze der Regionalplanung zur Beeinflussung von Daseinsvorsorge und Fachplanungen

5.4.1. Informelle Instrumente im Raumordnungsgesetz und in den Landesplanungsgesetzen

Bereits das Raumordnungsgesetz legitimiert die Anwendung informeller Instrumente. In den meisten Bundesländern kommen weitere Regelungen zur Anwendung informeller Instrumente hinzu.

Zunächst erfolgt ein Überblick über Regelungen im Raumordnungsgesetz und in Landesplanungsgesetzen. Das Raumordnungsgesetz enthält folgende Regelungen zu informellen Steuerungsansätzen:

- § 2 Grundsätze der Raumordnung: (2) [...] Mit dem Ziel der Stärkung und Entwicklung des Gesamtraums und seiner Teilräume ist auf Kooperationen innerhalb von Regionen und von Regionen miteinander, die in vielfältigen Formen, auch als Stadt-Land-Partnerschaften, möglich sind, hinzuwirken. [...]
- § 8 Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionale Flächennutzungspläne: (3) Ist eine Planung angesichts bestehender Verflechtungen, insbesondere in einem verdichteten Raum, über die Grenzen eines Landes erforderlich, sind im gegenseitigen Einvernehmen die notwendigen Maßnahmen wie eine gemeinsame Regionalplanung oder eine gemeinsame informelle Planung zu treffen.
- § 13 Raumordnerische Zusammenarbeit: (1) Zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sollen die Träger der Landes- und Regionalplanung mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts einschließlich Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft zusammenarbeiten oder auf die Zusammenarbeit dieser Stellen und Personen hinwirken. Die Zusammenarbeit nach Satz 1 kann sowohl zur Entwicklung einer Region als auch im Hinblick auf grenzübergreifende Belange erfolgen; die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilträumlicher Entwicklungen (interkommunale Zusammenarbeit) ist zu unterstützen.
- (2) Formen der Zusammenarbeit nach Abs. 1 können insbesondere sein:
 - 2. Maßnahmen wie regionale Entwicklungskonzepte, regionale und interkommunale Netzwerke und Kooperationsstrukturen, regionale Foren und Aktionsprogramme zu aktuellen Handlungsanforderungen,

- 3. Durchführung einer Raumbesichtigung und Bereitstellung der Ergebnisse für regionale und kommunale Träger sowie für Träger der Fachplanung im Hinblick auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, sowie Beratung dieser Träger. [...]

In den Landesplanungsgesetzen ist die Anwendung informeller Instrumente wie folgt geregelt:

In **Baden-Württemberg** legt § 11 LplG Form und Inhalt von Regionalplänen in Abs. (5) fest, dass "der Regionalplan auch diejenigen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts [...]" enthalten soll, "die zur Aufnahme in den Regionalplan geeignet und zur Koordination von Raumsprüchen erforderlich sind und die durch Ziele und Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können". Hierzu gehören u.a. die "raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen [...] des integrierten Energie- und Klimaschutzkonzeptes". Darüber hinaus legt § 15 fest, dass die Regionalverbände auf die Vorbereitung und Verwirklichung der Regionalpläne sowie die Zusammenarbeit der für die Verwirklichung maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts hinwirken, insbesondere im Rahmen von Entwicklungskonzepten für die Region oder für Teilräume der Region, durch die raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen vorgeschlagen und aufeinander abgestimmt werden (regionale Entwicklungskonzepte)". § 15 regelt auch, dass "die Regionalverbände die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilräumlicher Entwicklungen unterstützen, insbesondere durch Städtetzetze". Sie können außerdem "zur Vorbereitung und Verwirklichung der Regionalpläne vertragliche Vereinbarungen schließen".

In **Bayern** benennt der Art. 29 BayLplG "vertragliche Vereinbarungen" und "Maßnahmen zur eigenständigen Entwicklung von Teilräumen wie regionale Entwicklungskonzepte sowie regionale und interkommunale Netzwerke und Kooperationsstrukturen".

In **Brandenburg** benennt das Gesetz zu dem Landesplanungsvertrag vom 6. April 1995 i.d.F. der Bekanntmachung vom 13. Februar 2012 lediglich die Aufgaben und Instrumente der Landesplanung (u.a. auch Konzepte), nicht aber die der Regionalplanung. Das Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung (RegBkPlG) benennt ebenfalls keine informellen Instrumente.

In **Hessen** benennt das Landesplanungsgesetz in § 5 (2) HLPG die Möglichkeit, dass die "Erarbeitung des Regionalplans durch fachliche Konzepte vorbereitet werden kann". In § 10 wird geregelt, dass für die Aufstellung der Regionalpläne und für andere raumordnerische Maßnahmen in Planungsräumen, die sich über die Landesgrenze erstrecken, besondere Vereinbarungen mit den beteiligten Ländern" getroffen werden können.

In **Mecklenburg-Vorpommern** sieht § 20a LPIG zur Verwirklichung der Raumentwicklungsprogramme vor, dass "die oberste Landesplanungsbehörde und die regionalen Planungsverbände auf die Verwirklichung der Raumentwicklungsprogramme" hinwirken. "Sie fördern die Zusammenarbeit der für die Verwirklichung maßgebenden Behörden und Personen des Privatrechts", insbesondere durch "Regionalmanagement, regionale Entwicklungskonzepte, integriertes Küstenzonenmanagement sowie grenzüberschreitende Zusammenarbeit".

Das **Niedersächsische** Raumordnungsgesetz sieht unter § 20 NROG vor, dass die Landkreise und kreisfreien Städte als Träger der Regionalplanung "die Aufgabe der Regionalplanung einem Zweckverband übertragen oder sonstige Möglichkeiten der Zusammenarbeit nach dem Niedersächsischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit nutzen" können. Konkrete informelle Instrumente werden nicht benannt.

In **Nordrhein-Westfalen** ist unter § 4 Abs. (4) LPIG zu den Regionalplanungsbehörden festgehalten, dass diesen "die Raumbesichtigung im jeweiligen Planungsgebiet und die Überwachung nach § 9 Abs. 4 Raumordnungsgesetz

(Monitoring)" obliegt. § 12 Abs. (3) regelt in Bezug auf allgemeine Vorschriften für Raumordnungspläne, dass vorliegende Fachbeiträge und Konzepte (z.B. Klimaschutzkonzepte) bei der Erarbeitung von Raumordnungsplänen zu berücksichtigen sind.

In **Rheinland-Pfalz** besteht durch § 2 Abs. (2) LPIG für die Landes- und Regionalplanung die Möglichkeit, Entwicklungskonzepte zu erarbeiten, durch die raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen vorgeschlagen und aufeinander abgestimmt werden. Ferner heißt es: "Ist angesichts bestehender Verflechtungen, insbesondere in einem verdichteten Raum, eine Planung über die Grenzen des Landes Rheinland-Pfalz erforderlich, so sind im gegenseitigen Einvernehmen mit dem benachbarten Land oder dem Nachbarstaat die notwendigen Maßnahmen, wie eine gemeinsame Regionalplanung oder eine gemeinsame informelle Planung, zu treffen". § 11 (1) benennt regionale Entwicklungskonzepte, Regionalmarketing und Regionalmanagement als geeignete informelle Instrumente, welche zur Verwirklichung der in den Raumordnungsplänen angestrebten Planungen und Maßnahmen eingesetzt werden können. Unter Abs. (2) wird die Unterstützung der Zusammenarbeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Stärkung zusammenhängender Entwicklungsräume, insbesondere durch Städtenetze, Regional- und Naturparks als wichtige Impulsgeber für eine regionale Entwicklung genannt. Abs. (3) legt fest, dass zur Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen vertragliche Vereinbarungen geschlossen werden können. In § 14 Abs. (3) heißt es, dass die Planungsgemeinschaft "regionale Entwicklungskonzepte i.S.d. § 11 Abs. 1 Satz 3 erarbeiten kann. Mit Zustimmung der obersten Landesplanungsbehörde kann die Planungsgemeinschaft weitere konzeptionelle oder koordinierende Aufgaben übernehmen, soweit ein Zusammenhang mit der Regionalplanung besteht.

In **Sachsen** sind in § 13 SächsLPIG informelle Instrumente wie "Initiierung und Koordination von regionalen und interkommunalen Netzwerken, Kooperationsstrukturen sowie regionale Foren und Aktionsprogramme zu aktuellen Handlungsanforderungen" genannt.

In **Sachsen-Anhalt** regelt § 1 LEntwG LSA, dass der Gesamttraum des Landes Sachsen-Anhalt u.a. auch "durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern" ist. Dabei sind unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen, Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen und die demografische Entwicklung sowie der Klima- und Hochwasserschutz in besonderer Weise zu berücksichtigen.

In **Schleswig-Holstein** nimmt § 10 LaPlaG Bezug zum § 13 ROG, in dem mehrere informelle Instrumente benannt sind (siehe oben).

In **Thüringen** nennt das Landesplanungsgesetz keine konkreten informellen Instrumente für die Regionalplanung, weist aber in § 1 (3) Nr. 16 ThürLPIG der Landesplanung die Aufgabe zu, nachhaltige Rahmenbedingungen für verantwortungsvolle regionale Kooperations- und Vernetzungsprozesse im Land und im nationalen und internationalen Kontext zu setzen.

Über die informellen Instrumente im ROG hinaus benennen neun von zwölf Bundesländern in ihren Landesplanungsgesetzen ebenfalls informelle Instrumente. Lediglich Brandenburg, Niedersachsen und Thüringen verzichten darauf.

5.4.2. Bundesweiter Überblick über die informellen Instrumente

Zunächst erfolgt eine Übersicht über die Häufigkeit innovativer informeller Steuerungsansätze der Regionalplanung zur Beeinflussung von Daseinsvorsorge und Fachplanungen. Hierbei gelten die gleichen methodischen Einschränkungen wie bereits in Kapitel 3.3 erläutert.

Bei den informellen Instrumenten wird wie folgt unterschieden:

- Konzepte und Studien: hierzu zählen u.a. Modellvorhaben, Aktionsprogramme, Energie- und Klimaschutzkonzepte, Masterpläne, regionale Entwicklungskonzepte, Integrierte Verkehrsnachfrageanalysen und -konzepte, Einzelhandelskonzepte, Demografieberichte, Teilraumgutachten, Fachgutachten, Anpassungsstrategien, Nahverkehrspläne, raumordnerische Untersuchungen, Monitoring
- Regionale Kooperationen, Management und Informationsveranstaltungen innerhalb der Planungsregion: hierzu zählen u.a. Einzelhandelskooperationen, Stadt-Land-Partnerschaften, Regionalmanagements, Interessengemeinschaften, Projektgruppen, regionale Konferenzen, Fachtagungen, Bürgerdialoge, Informationsveranstaltungen
- Netzwerke über die Planungsregion hinaus: hierzu zählen Metropolregionen, überregionale Netzwerke, überregionale Städtetze, Interessensverbände, internationale Netzwerke (z.B. Euregio Egreensis, BODAN-Rail, Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission)

Neben der Bearbeitung einzelner Bereiche der Daseinsvorsorge, z.B. Einzelhandelskonzepte im Bereich *Nahversorgung*, stehen bei einigen Instrumenten auch mehrere Themen im Fokus, wie bei integrierten Konzepten, die *ÖPNV* und *Nahversorgung* berücksichtigen. Diese sind in der nachfolgenden Tabelle unter "Themenübergreifend" zusammengefasst und erscheinen nicht bei den einzelnen Daseinsvorsorgebereichen. Häufig betrachten die integrierten Konzepte weitere Daseinsvorsorgebereiche, die aber nicht Gegenstand dieser Untersuchung sind (z.B. Gesundheitsversorgung).

Eine Sonderrolle nehmen Förderinstrumente ein, z.B. Modellvorhaben der Raumordnung, Interreg und sonstige Forschungs- und Modellprojekte wie "Land(auf)Schwung". Methodisch sind sie mit Konzepten/Studien, Netzwerken etc. vergleichbar und dort unter "Themenübergreifend" oder bei dem betreffenden Daseinsvorsorgebereich berücksichtigt.

Nachfolgend ist die Anzahl der Planungsregionen je Bundesland dargestellt, die informelle Instrumente angewendet haben. Dabei werden die Planungsregionen untereinander nicht gewichtet. Das heißt, dass eine Region nur einmal gezählt wird, auch wenn sie in dem Daseinsvorsorgebereich ein Instrument mehrfach angewendet hat. Die Anzahl der Planungsregionen, die Instrumente eingesetzt oder zumindest intensiv eingebunden haben, wird dabei zur Gesamtzahl der Planungsregionen des Bundeslandes ins Verhältnis gesetzt.

Tabelle 21: Bundesweite Übersicht über die Anwendung informeller Instrumente

Legende		Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	Summe
	76–100 %													
	51–75 %													
	26–50 %													
	0,5–25 %													
	0 %													
Planungsregionen		12	17	5	4	4	34	6	5	4	5	3	4	103
Konzepte und Studien														
Themenübergreifend		11		3		3	12	1	2	2	2	1	4	41
Energieversorgung		5		2	4	2	10	1	4	2	2		4	36
ÖPNV		1				1	2	1						5
Verkehrsinfrastruktur		2	2	2					1		1		1	9
Schulausbildung							1						1	2
Nahversorgung		3	4	1			4				2		2	16
Information, Koordinierung, Kooperation														
Regionale Kooperationen, Management und Informationsveranstaltungen														
Themenübergreifend		2					4	2	1	4	2	1	2	18
Energieversorgung			3		1		5	2		2			2	15
ÖPNV		3		1			1	1						6
Verkehrsinfrastruktur		3	4				2	3	1	1			1	15
Schulausbildung										1				1
Nahversorgung		2					2	2					1	7
Überregionale Netzwerke														
Themenübergreifend		7		5			32	6		1		1	1	53
Energieversorgung							11							11
ÖPNV														
Verkehrsinfrastruktur		4	3	2	1	2				1		1		14
Schulausbildung														
Nahversorgung							9							9

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

Betrachtet man die Verteilung der informellen Instrumente nach Daseinsvorsorgebereichen, werden deutliche Unterschiede sichtbar. **Themenübergreifende** Konzepte und Studien haben über 40 Träger der Regionalplanung eingesetzt. Besonders hervorzuheben sind dabei Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern

und Thüringen, bei denen mindestens die Hälfte der Träger der Regionalplanung aktiv war. Lediglich in Bayern und Hessen gab es diesbezüglich keine Aktivitäten. Bei "Regionalen Kooperationen, Management und Informationsveranstaltungen" waren die Planungsträger weniger aktiv. Lediglich in Sachsen waren die Planungsträger flächendeckend eingebunden. Bei den überregionalen Netzwerken waren deutschlandweit über 50 Planungsträger aktiv, besonders hervorzuheben sind hier Brandenburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (jeweils über 75 % der Planungsträger).

Beim Daseinsvorsorgebereich **Energieversorgung** waren insgesamt über 30 Planungsträger bei den Konzepten und Studien aktiv, besonders in Hessen, Rheinland-Pfalz und Thüringen (jeweils über 75 % der Planungsträger). Lediglich in Bayern und Schleswig-Holstein gab es diesbezüglich keine Aktivitäten. Bei "Regionalen Kooperationen, Management und Informationsveranstaltungen" waren die Planungsträger weniger aktiv. In keinem Bundesland waren mehr als die Hälfte der Planungsträger aktiv. Bei den überregionalen Netzwerken gab es lediglich in Niedersachsen Aktivitäten (elf der 34 Planungsträger).

Beim Daseinsvorsorgebereich **ÖPNV** sind die Planungsträger deutschlandweit sehr zurückhaltend. Lediglich fünf Planungsträger in vier Bundesländern waren an Konzepten und Studien beteiligt. Bei "Regionalen Kooperationen, Management und Informationsveranstaltungen" waren es sechs Planungsträger und bei den überregionalen Netzwerken keiner.

Beim Daseinsvorsorgebereich **Verkehrsinfrastruktur** waren lediglich neun Planungsträger bei den Konzepten und Studien aktiv, immerhin 15 bei "Regionalen Kooperationen, Management und Informationsveranstaltungen" und 14 in überregionalen Netzwerken.

Ein ähnliches Bild wie beim ÖPNV ergibt sich beim Daseinsvorsorgebereich **Schulbildung**. Lediglich zwei Planungsträger in ganz Deutschland waren an Konzepten und Studien beteiligt. Bei "Regionalen Kooperationen, Management und Informationsveranstaltungen" war es ein Planungsträger und bei den überregionalen Netzwerken keiner.

Beim Daseinsvorsorgebereich **Nahversorgung** waren 16 Planungsträger aus sechs Bundesländern bei den Konzepten und Studien aktiv, 15 bei "Regionalen Kooperationen, Management und Informationsveranstaltungen" und neun in überregionalen Netzwerken (alle in Niedersachsen).

Bei den themenübergreifenden Instrumenten nehmen die **Modellvorhaben der Raumordnung** eine besondere Rolle ein. In den Bundesländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen waren jeweils mehr als die Hälfte der Planungsträger involviert, deutschlandweit waren es insgesamt fast 30. Eine ähnlich hohe Verbreitung haben die Modellvorhaben zum Thema *Energieversorgung* mit ebenfalls fast 25 (davon zehn in Niedersachsen). Bei *Verkehrsinfrastruktur* ist Baden-Württemberg mit fünf beteiligten Planungsträgern und bei *Nahversorgung* Niedersachsen mit acht Planungsträgern hervorzuheben.

Interreg wurde besonders häufig in Baden-Württemberg eingesetzt, vor allem themenübergreifend und zur Verkehrsinfrastruktur. In Nordrhein-Westfalen haben die fast flächendeckend eingesetzten "REGIONALEN"¹²⁰ eine besondere Bedeutung, da sie die betrachteten Daseinsvorsorgebereiche zumindest ansatzweise bearbeiten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Träger der Regionalplanung insbesondere themenübergreifend und zum *Daseinsvorsorgebereich Energieversorgung* informelle Instrumente einsetzen. Speziell auf die anderen Daseinsvorsorgebereiche fokussierte, informelle Instrumente werden hingegen kaum eingesetzt, obwohl ROG und

¹²⁰ Instrument der Strukturpolitik in NRW

Landesplanungsgesetze den Einsatz ermöglichen. In den Interviews mit den Trägern der Regionalplanung ist deutlich geworden, dass diese – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht über ausreichend Personalkapazitäten verfügen, um über ihre Pflichtaufgaben hinaus, wie z.B. die Aufstellung und Fortschreibung von Regionalplänen oder raumordnerische Stellungnahmen, umfassend mit informellen Instrumenten aktiv zu werden.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die im Rahmen der Recherchen und der Interviews identifizierten informellen Instrumente unter Beteiligung der Regionalplanung in den untersuchten Bereichen der Daseinsvorsorge:

Tabelle 22: Überblick über die informellen Instrumente unter Beteiligung der Regionalplanung in den untersuchten Bereichen der Daseinsvorsorge

Instrument	Beispiele	
	Bundesland/Bund	Region
THEMENÜBERGREIFEND		
Entwicklungskonzepte und Ähnliches		
(Integrierte) regionale Entwicklungskonzepte (REK, ILEK, ...) ¹²¹	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bundesweite Anwendung, allerdings nicht immer unter Beteiligung der Regionalplanung 	Integrierte Konzepte werden bundesweit fast flächendeckend angewendet, jedoch nicht immer unter Beteiligung der Regionalplanung.
Vertragliche Vereinbarungen, insbesondere zur Koordinierung oder Verwirklichung von raumordnerischen Entwicklungskonzepten und zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen ¹²²	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sachsen-Anhalt 	Regionale Planungsgemeinschaft Altmark (zur Umsetzung eines Sachlichen Teilplans, nicht über Entwurfsstadium hinausgekommen)
Regionalstrategie Demografischer Wandel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baden-Württemberg 	Verband Region Rhein-Neckar
Studien, Prognosen, Gutachten ¹²³	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bundesweite Anwendung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestaltung der Daseinsvorsorge im demografischen Wandel für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland plus ▪ Erreichbarkeit von Leistungen der Daseinsvorsorge in der Modellregion Oberlausitz-Niederschlesien
Demografiecheck/Demografie-Coaching ¹²⁴	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sachsen-Anhalt ▪ Sachsen ▪ Mecklenburg-Vorpommern ▪ Brandenburg 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mittelbereich von Stadt Parchim, Landkreis Ludwigslust-Parchim (Planungsregion Westmecklenburg) ▪ Planungsverband Oberfranken-Ost

¹²¹ Beirat für Raumentwicklung 2011: 11

¹²² ARL o.J.

¹²³ Krappweis o.J.

¹²⁴ BMI 2011: 29; 32 f., 62

Instrument	Beispiele	
	Bundesland/Bund	Region
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Thüringen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mansfeld-Südharz
Leitbilder ^{125, 126} , i.d.R. als Bestandteil eines Konzepts, Plans o.Ä.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bundesweite Anwendung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zweckverband Großraum Braunschweig¹²⁷
Zukunftswerkstatt	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bayern ▪ Mecklenburg-Vorpommern 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vorpommern Greifswald¹²⁸ ▪ „Älter werden im Coburger Land“¹²⁹
Forschungsprojekte, Modellprojekte		
Modellvorhaben der Raumordnung, u.a. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge¹³⁰ ▪ Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bundesweite Anwendung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MORO Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge Region Mitte Niedersachsen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Altmark ▪ Kreis Schleswig-Flensburg ▪ Landkreis Coburg ▪ Region Ostwürttemberg ▪ und andere¹³¹ ▪ Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dithmarschen/Steinburg ▪ Mecklenburgische Seenplatte
Weitere Modellvorhaben, z.B. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Daseinsvorsorge 2030¹³² ▪ LandZukunft¹³³ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ LandZukunft <ul style="list-style-type: none"> ▪ Niedersachsen ▪ Schleswig-Holstein ▪ Rheinland-Pfalz ▪ und andere ▪ Daseinsvorsorge 2030: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mecklenburg-Vorpommern ▪ Brandenburg ▪ Sachsen-Anhalt ▪ Sachsen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ LandZukunft <ul style="list-style-type: none"> ▪ Region Dithmarschen, ▪ Holzminden ▪ Uckermark ▪ und andere ▪ Daseinsvorsorge 2030 <ul style="list-style-type: none"> ▪ Greifswald ▪ Kyritz ▪ Finsterwalde ▪ und andere

¹²⁵ ARL 2008: 7 f.

¹²⁶ BMVI 2014

¹²⁷ ZGB o.J.

¹²⁸ Landkreis Vorpommern-Greifswald o.J.

¹²⁹ Dosch 2012

¹³⁰ BMI 2011: 34

¹³¹ BMVI 2011

¹³² Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer 2011

¹³³ BBSR 2015

Instrument	Beispiele	
	Bundesland/Bund	Region
INTERREG-Projekte	<ul style="list-style-type: none"> Baden-Württemberg 	<ul style="list-style-type: none"> Regionalverband Südlicher Oberrhein
Netzwerke, Kooperationen, interkommunale Zusammenarbeit		
Regionale Netzwerke	<ul style="list-style-type: none"> Niedersachsen Nordrhein-Westfalen 	<ul style="list-style-type: none"> Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover (Einzelhandel, ÖPNV, Regionalplanung); Regionale Entwicklungskooperation Weserbergland+ Regionale Südwestfalen 2013 (NRW)
Zweckverbände	<ul style="list-style-type: none"> Niedersachsen 	<ul style="list-style-type: none"> Zweckverband Großraum Braunschweig ZGB
Regionalmanagement ¹³⁴	<ul style="list-style-type: none"> Flächendeckend 	-
Städtenetze ¹³⁵	<ul style="list-style-type: none"> Bayern Sachsen 	<ul style="list-style-type: none"> Sächsisch-Bayerische-Städtenetz Chemnitz-Zwickau-Plauen-Hof-Bayreuth
Metropolregionen ¹³⁶	<ul style="list-style-type: none"> Flächendeckend 	<ul style="list-style-type: none"> Mitteldeutschland Hamburg Berlin-Brandenburg Rhein-Neckar
Trägerübergreifende Koordinierung und Kooperation zur Nutzung bürgerschaftlichen Engagements zur Sicherung der Daseinsvorsorge ¹³⁷	<ul style="list-style-type: none"> Bayern 	<ul style="list-style-type: none"> Koordinierungszentren Bürgerchaftliches Engagement
Sonstige Instrumente		
Raumbeobachtung	<ul style="list-style-type: none"> Bundesweite Anwendung 	<ul style="list-style-type: none"> Kataster laufende Raumbeobachtung¹³⁸
Bereitstellung von Kennzahlen ¹³⁹	<ul style="list-style-type: none"> Bundesweite Anwendung 	<ul style="list-style-type: none"> statistische Ämter
(Mindest-)Standards festsetzen ¹⁴⁰ , ¹⁴¹ , je nach Themengebiet durch Empfehlungen	<ul style="list-style-type: none"> Bundesweite Anwendung 	-

¹³⁴ BMI 2011: 33

¹³⁵ Prieb 1996

¹³⁶ ARL 2006

¹³⁷ AG Demografischer Wandel 2015

¹³⁸ BBSR 2015

¹³⁹ BMVI 2015

¹⁴⁰ BMVBS 2010c

¹⁴¹ BMVBS 2010b: 29 ff.; 73

Instrument	Beispiele	
	Bundesland/Bund	Region
Energie		
Energie- und Klimaschutzkonzepte, teilweise parallel mit Regionalplan-Fortschreibung oder Teilplan Windenergie	<ul style="list-style-type: none"> Bundesweite Anwendung 	<ul style="list-style-type: none"> Zweckverband Großraum Braunschweig, Landkreise Osterode am Harz, Uelzen
Bürgerdialog "Zukunft der Energie"; Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel	<ul style="list-style-type: none"> Hessen NRW 	<ul style="list-style-type: none"> Regionalverband Frankfurt Rhein-Main Arnsberger Energiedialog
Informelle Beteiligung im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens Hochspannungsleitung	<ul style="list-style-type: none"> Niedersachsen 	<ul style="list-style-type: none"> Emsland
ÖPNV		
Regionale Nahverkehrspläne ¹⁴²	<ul style="list-style-type: none"> Bundesweite Anwendung 	-
Regionaler Nahverkehrsplan und Umsetzungskonzept "Alternative Bedienungsformen im ÖPNV"	<ul style="list-style-type: none"> Mecklenburg-Vorpommern 	<ul style="list-style-type: none"> Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte
"Netz der starken Linien": Bahnlinien (SPNV), Regionalbusnetz, Schnellbuslinie ¹⁴³ . Ergänzende Angebote: Stadtbusverkehre, Flächenverkehre, Schülerverkehr, ...	<ul style="list-style-type: none"> Schleswig-Holstein Brandenburg 	<ul style="list-style-type: none"> Steinburg Dithmarschen Cottbus
Integrierte Verkehrsnachfrageanalyse und Prognose	<ul style="list-style-type: none"> Baden-Württemberg 	<ul style="list-style-type: none"> Verband Region Rhein-Neckar
Verkehrsinfrastruktur		
Verkehrsentwicklungskonzept ¹⁴⁴	<ul style="list-style-type: none"> Bundesweite Anwendung 	<ul style="list-style-type: none"> Generalverkehrsplan <ul style="list-style-type: none"> Stadt Singen Verkehrsentwicklungsplan <ul style="list-style-type: none"> Langenhagen Braunschweig
Regionales Logistik-/Güterverkehrskonzept	<ul style="list-style-type: none"> Sachsen-Anhalt 	<ul style="list-style-type: none"> Planungsregion Harz (2012)
Zukunftskonzepte für einzelne Bahnstrecken	<ul style="list-style-type: none"> Baden-Württemberg Brandenburg Niedersachsen 	<ul style="list-style-type: none"> Regionalverband Donau-Iller (BW, auch BY) Regionale Planungsgemeinschaft Oderland-Spree (BB)

¹⁴² Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer 2011

¹⁴³ BBR 2007

¹⁴⁴ Krappweis o.J.

Instrument	Beispiele	
	Bundesland/Bund	Region
		<ul style="list-style-type: none"> Dialogforum Schiene Nord; Projekt Kurs Elbe (Güterverkehr) (u.a. Lüneburg)
Schulbildung		
Keine Instrumente bekannt	Keine Instrumente bekannt	Keine Instrumente bekannt
Nahversorgung		
Einzelhandelskonzepte	<ul style="list-style-type: none"> Bundesweit 	-

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

5.4.3. Informelle Instrumente, die bisher noch nicht von der Regionalplanung eingesetzt werden

Die nachfolgende Tabelle gibt einen auf die einzelnen Daseinsvorsorgebereiche bezogenen Überblick über Instrumente, die nicht von der Regionalplanung eingesetzt werden oder an denen sie nicht maßgeblich beteiligt ist. Hierzu zählen auch Instrumente, die zwar von Planungsverbänden eingesetzt werden, bei denen die Regionalplanung jedoch nicht zuständig ist. Dies ist z.B. der Fall, wenn der Planungsverband neben der Regionalplanung auch für Wirtschaftsförderung, Regionalmarketing oder ÖPNV zuständig ist.

Tabelle 23: Überblick über die informellen Ansätze ohne maßgebliche Beteiligung der Regionalplanung

Instrument	Beispiele	
	Bundesland/Bund	Region
Themenübergreifend		
Wirtschaftsförderung: kommunale und regionale Wirtschaftskonzepte ¹⁴⁵	<ul style="list-style-type: none"> Flächendeckend 	-
Regionalmarketing ¹⁴⁶	<ul style="list-style-type: none"> Flächendeckend 	<ul style="list-style-type: none"> Regionalmarketing Mecklenburg-Schwerin e.V. GfW Höxter
Kompetenzzentren ¹⁴⁷	<ul style="list-style-type: none"> Thüringen 	<ul style="list-style-type: none"> "Serviceagentur Demografischer Wandel"
Energie		
Informationskampagne „Energie für den ländlichen Raum“ ¹⁴⁸	Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Daseinsvorsorge/Infrastruktur in peripheren, strukturschwachen, ländlichen Regionen“ des Beirats für Raum-	

¹⁴⁵ Troeger-Weiß o.J.: 3 (aufgrund der darin verwendeten Quellen als 2013 oder jünger identifiziert)

¹⁴⁶ Göttlicher 2011: 16

¹⁴⁷ Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer 2011: 34

¹⁴⁸ Beirat für Raumentwicklung 2011: 10

Instrument	Beispiele	
	Bundesland/Bund	Region
	entwicklung des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags, vom 5. Juli 2011	
ÖPNV		
Selbstorganisierte Mobilitäts- und Versorgungsangebote ¹⁴⁹	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rheinland-Pfalz ▪ Niedersachsen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mitfahrerbänke ▪ Stadt Speicher, Eifelkreis Bitburg-Prüm ▪ Osterwald, Gemeinde Coppenbrügge-Salzhemmendorf, Landkreis Hameln-Pyrmont ▪ Digitale Lösungen zur Unterstützung selbstorganisierter Angebote, z.B. Forschungsprojekt "digitale Dörfer" des Fraunhofer-Instituts für Experimentelles Software Engineering (IESE) in Kaiserslautern
Einbindung privater PKW in ÖPNV	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hessen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ „Garantiert mobil“ Odenwaldkreis ▪ Pendlerportale
Verkehrsinfrastruktur		
Keine relevanten informellen Ansätze identifiziert		
Schulbildung		
Internate statt Schulen mit langen Schulwegen ¹⁵⁰	Vorschlag aus "Handlungsansätze und Konsequenzen für ausgewählte Politikfelder" aus dem Positionspapier aus der ARL, Nr. 69	
Tele-Unterricht ¹⁵¹	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niedersachsen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ostfriesische Inseln¹⁵²
Nahversorgung		
Vitalitäts-Check ¹⁵³	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bayern: Kerniges Dorf: Vitalitäts-Check 2.0 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Für alle bayrischen Kommunen Daten öffentlich zugänglich

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

5.4.4. Fallstudien innovativer informeller Instrumente

Die Regionalplanung ist in Deutschland heterogen aufgestellt. Dies trifft für die Aufgabenbereiche (ausschließlich für Regionalplanung zuständig, zum Teil auch zusätzlich für Regionalentwicklung, Wirtschaftsförderung oder Nahverkehr), die Trägerschaft und Finanzierung (einzelne Landkreise, mehrere Landkreise, Bundesländer) und die

¹⁴⁹ BBSR 2015: 51

¹⁵⁰ ARL 2006: 18

¹⁵¹ BMVBS 2013: 18

¹⁵² SDLN o.J.

¹⁵³ BBSR 2015: 89 ff.

Personalkapazitäten (in der Regel zu gering für einen dauerhaften Einsatz informeller Instrumente) zu. Die Fallstudien haben daher nicht den Anspruch, dass sie auf alle Träger der Regionalplanung übertragbar sind. Die Fallstudien zeigen Möglichkeiten für die Träger der Regionalplanung auf, wie diese die untersuchten Daseinsvorsorgebereiche bearbeiten können. Themen, Vorgehen, Inhalte und Beteiligte sind den jeweiligen Gegebenheiten in den Planungsregionen anzupassen. Übertragung bzw. Ausweitung auf weitere Themen ist damit prinzipiell möglich.

THEMENÜBERGREIFEND

Tabelle 24: Fallstudie Umfrage zum Thema Daseinsvorsorge bei den Kommunen

Umfrage zum Thema „Daseinsvorsorge bei den Kommunen“		Daseinsvorsorgebereich: Themenübergreifend		Formell/Informell: Informell	
Art des Instruments	Umfrage als informelle Beteiligungsmaßnahme im Rahmen einer Neuaufstellung des Regionalplans				
Informationen im Internet	<p>Allgemeine Informationen zum Regionalplan: www.regionalverband-sbh.de/index.php?id=26&font=0</p> <p>Dokument Gesamtfortschreibung des Regionalplans Schwarzwald-Baar-Heuberg, Oktober 2015, Arbeitsprogramm und Zeitplan: www.regionalverband-sbh.de/fileadmin/templates/main/images/pdf/sitzungsunterlagen/2015/30.10.pa/Beil-PA-OE-18-2015-Rpl.pdf</p> <p>Dokument Gesamtfortschreibung des Regionalplans Schwarzwald-Baar-Heuberg, April 2016, Auswertung der Abfrage bei den Städten und Gemeinden sowie weiteres Vorgehen: www.regionalverband-sbh.de/fileadmin/templates/main/images/pdf/sitzungsunterlagen/2016/22.04.pa/Beil-PA_OE_5-2016.pdf</p>				
Planungsregion					
Region	Schwarzwald-Baar-Heuberg			Kürzel	BW-08
Bundesland	Baden-Württemberg				
Internetseite	www.regionalverband-sbh.de				
Beschreibung					
Inhalte (Anlass, Ziele, Akteure, Termine, Ergebnis)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anlass: Durchführung einer Umfrage bei den Kommunen zum Thema <i>Daseinsvorsorge</i> anlässlich einer Regionalplanfortschreibung ▪ Akteure: Umfrage unter allen 76 Kommunen zu den Themen <i>regionale Siedlungsstruktur (Zentrale Orte, Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung)</i>, <i>regionale Freiraumstruktur</i>, <i>regionale Infrastruktur</i> (ÖPNV, Mobilität, Verkehrsinfrastruktur, Energie); Explizit keine Abfrage gebietsscharfer Planvorhaben oder Ausweisungsvorschläge ▪ Ziele: Abfrage soll in erster Linie die in den Kommunen aktuell vorhandene Situation, die in den nächsten Jahren angestrebten Ziele und Handlungsfelder sowie die vorhandenen Potenziale und Problemfelder, auf die es prioritär vor Ort zu reagieren gilt, aufzeigen; Umfrage soll wesentliche Elemente der kommunalen Planvorstellungen ins Blickfeld der Regionalplanung rücken; Die Erkenntnisse aus der Umfrage sollen als wertvolle Orientierungshilfe für die Erarbeitung eines ersten konkreten Entwurfs des neuen Regionalplans dienen ▪ (Zwischen-)Ergebnis: Die genannten Schwerpunkte und Handlungsbedarfe im Themenblock Daseinsvorsorge geben erste Anhaltspunkte zum Ausstattungsgrad der Städte und Gemeinden, der wiederum bei der Analyse der derzeit im Regionalplan 				

Umfrage zum Thema „Daseinsvorsorge bei den Kommunen“	Daseinsvorsorgebereich: Themenübergreifend	Formell/Informell: Informell
	festgelegten <i>Zentralen Orte</i> in die Betrachtung einfließt; Nach dieser Umfrage werden sogenannte "Teilraumgespräche" geführt werden, um dort im persönlichen Austausch vertieft mit den Städten und Gemeinden diskutieren zu können; Hierbei werden erste konzeptionelle Überlegungen in Text und Karte vorgelegt, um es den Städten und Gemeinden zu erleichtern, detaillierte Anregungen einzubringen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Termine: Umfrage von November 2015 bis März 2016 (Rücklaufquote von 97 %); Teilraumgespräche sind für Herbst 2016 bis Frühjahr 2017 vorgesehen; Anschließend Neuaufstellung des Regionalplans 	
Rolle der Regionalplanung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Initiierung und Durchführung der Befragung; Auswertung und Aufbereitung der Ergebnisse für die Teilraumgespräche und anschließend für den Regionalplan ▪ Anhand der zentralen Ergebnisse der Abfrage lässt sich ablesen, welche Punkte aktuell sowie zukünftig die vorrangigen Themen in den Städten und Gemeinden sind bzw. sein werden; Für die Regionalplanung wird es im nächsten Schritt vor allem darauf ankommen, die Punkte zu identifizieren, bei denen die regionale Ebene Steuerungsmöglichkeiten besitzt und die somit in den neuen Regionalplan einfließen können 	
Bewertung		
Innovative Qualität	Umfangreiches Beteiligungsverfahren und entsprechend enge Kooperation mit kommunalen Akteuren fördert Zusammenarbeit in der Region, die regionale Entwicklung und die Akzeptanz der Festlegungen im Regionalplan. Die Kommunen sind frühzeitig in die Aufstellung des Regionalplans eingebunden.	
Erfolgsfaktoren für die Steuerungswirkung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Politischer Beschluss im Planungsausschuss (Mitglieder kommen aus den Kreistagen der drei Landkreise) ▪ Einbindung der Umfrage in den Kontext der Gesamtfortschreibung des Regionalplans ▪ Hohe Rücklaufquote (97 %) ▪ Wiederaufgreifen der Ergebnisse in Teilraumgespräche; Kommunen haben die Möglichkeit bereits vor Erarbeitung des Planentwurfs auf die Inhalte einzuwirken. 	
Einschätzung zur Überführung der Ergebnisse in verbindliche regionalplanerische Festlegungen bzw. Vereinbarungen		
Die frühzeitige Einbeziehung der Kommunen in das sensible Thema <i>Daseinsvorsorge</i> verläuft bisher erfolgsversprechend. Das hohe Interesse und die Bereitschaft der Kommunen, an der Umfrage mitzuwirken, lassen eine hohe Akzeptanz erwarten. Der weitere Erfolg hängt von der Umsetzung der Befragungsergebnisse in den Planentwürfen ab, die Grundlage der Teilraumgespräche sein werden.		

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

Tabelle 25: Fallstudie Infrastrukturkarte

Infrastrukturkarte		Daseinsvorsorgebereich: Themenübergreifend		Formell/Informell: Informell	
Art des Instruments	Erhebung/Bewertung der Infrastruktur-Situation, daraus Ableitung einer zeichnerischen Darstellung von Siedlungsbereichen im neuen Regionalplan (Erläuterungskarte „Sondierungen für eine zukünftige Siedlungsentwicklung“)				
Informationen im Internet	<p>Begründung Teil 1 aus dem Entwurf des Regionalplans: www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/pdf_rpd_2e_062016/Begrueendung_Teil1_Juni2016.pdf</p> <p>Karte "Siedlungsstrukturelle Ausstattung" aus Begründung Teil 3: www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/pdf_rpd_2e_062016/Begrueendung_Teil3_Juni2016.pdf</p> <p>Beikarte 3A "Sondierungen für eine zukünftige Siedlungsentwicklung", Blatt 1 und 2: www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/pdf_rpd_2e_062016/Beikarte_3A_Blatt01_Juni2016.pdf</p> <p>www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/pdf_rpd_2e_062016/Beikarte_3A_Blatt02_Juni2016.pdf</p> <p>Protokoll Runder Tisch "Siedlungsstruktur": www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/pdf_veranstaltungen/Protokoll_RT_Siedlungsstruktur.pdf</p> <p>Protokoll Runder Tisch "Siedlungsstruktur 2": www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/pdf_veranstaltungen/Protokoll_RT_Siedlungsstruktur2.pdf</p>				
Planungsregion					
Region	Düsseldorf			Kürzel	NW-03
Bundesland	Nordrhein-Westfalen				
Internetseite	www.brd.nrw.de/planen_bauen/index.jsp				
Beschreibung					
Inhalte (Anlass, Ziele, Akteure, Termine, Ergebnis)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anlass: Bei der aktuellen Fortschreibung des Regionalplans ist aufgrund der demografischen Entwicklung und des Flächensparziels weniger Fläche zu verteilen; Daher ist es besonders wichtig, die richtigen Standorte zu entwickeln und flexibler zu sein; Bei der Bedarfsprüfung werden zwei Bedarfe unterschieden: Der Bedarf der allgemeinen Siedlungsbereiche (ASB) und der Eigenbedarf der kleinen, nicht im Regionalplan dargestellten Orte (< 2.000 Einwohner); Es wird bisher nicht nach siedlungsstrukturellen Aufgaben oder Infrastrukturausstattungen unterschieden, wie es sinnvoll wäre; Die Regionalplanungsbehörde schlägt als Steuerungsansatz vor, die reale Siedlungs-, Bevölkerungs- und Infrastrukturausstattung eines Orts stärker in die Bedarfsberechnung einzubeziehen; Das heißt, es könnte Bedarfszuschläge für ASB mit besonders guter Infrastrukturausstattung geben; ASB ohne Infrastruktur müssten weniger Flächen als heute bekommen und kleine Ortsteile mit guter Infrastruktur könnten mehr Flächen bekommen ▪ Ziele und Schritte: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Planergespräche mit Vertretern von Kreisen und Kommunen sowie Verbänden und Kammern zur Identifikation von Themen; Vertiefung am Runden Tisch zum Thema <i>Siedlungsstruktur</i> zur Fortschreibung des Regionalplans ▪ Ist-Situation mithilfe einer Ampel bewerten; Vorhandene Infrastruktureinrichtungen (z.B. Optiker, Supermarkt, Schulen, Schwimmbäder, Ärzte, Verkehrseinrichtungen) erheben; Zeichnerische Darstellung von Siedlungsbereichen im Regionalplan entwickeln; Dazu sind im Regionalplanentwurf alle Ortsteile, die nicht 				

Infrastrukturkarte	Daseinsvorsorgebereich: Themenübergreifend	Formell/Informell: Informell
	<p>als Siedlungsraum dargestellt wurden, untersucht worden; Die Untersuchung in 2013 umfasste eine Erhebung der öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen zur Vorbereitung der Planunterlagen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Schlussfolgerung: Dort, wo eine schlechte Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen besteht, wird keine verstärkte Siedlungsentwicklung betrieben ▪ Vorlage der Datengrundlage bei den Kommunen (Plausibilitätsprüfung) ▪ Schlussfolgerungen fließen in neuen Regionalplan ein; Bei bereits schlechter Versorgung mit Infrastruktur soll dort in Zukunft keine verstärkte Siedlungsentwicklung mehr stattfinden ▪ Akteure: Regionalplanungsbehörde, Kreise und kreisfreie Städte, Gebietskörperschaften, wichtige sektorale Planer bzw. Akteure ▪ Termine: aktuell läuft die Ausarbeitung des neuen Regionalplans im zweiten Entwurf, die öffentliche Auslegung schließt sich an ▪ Das Ergebnis wird im zweiten Entwurf des Regionalplans dargestellt: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Begründung Teil 3, Karte zur "Siedlungsstrukturellen Ausstattung" (Stand Juni 2016) ▪ Aktualisierte Erläuterungskarte „Sondierungen für eine zukünftige Siedlungsentwicklung“ ▪ Berücksichtigung in der Begründung des Regionalplans zu "Textliche Darstellungen Siedlungsstruktur“ 	
Rolle der Regionalplanung	Erarbeitung von Kriterien und transparenter Ziele für die Entwicklung neuer Siedlungsbereiche und Regionalplanreserven in Abstimmung mit den Kommunen, Bestandsaufnahme der Infrastruktur und Umsetzung im Entwurf des Regionalplans.	
Bewertung		
Innovative Qualität	Detaillierte Bestandsaufnahme vorhandener Infrastruktur; Alle Beteiligten profitieren und können die Daten nutzen; Hohe Akzeptanz; Viele Kommunen benutzen sie für eigene Flächennutzungsplanung	
Erfolgsfaktoren für die Steuerungswirkung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die zeichnerische Darstellung von Siedlungsbereichen im Regionalplan sind ein zentrales Element der Steuerung ▪ Nutzbarkeit der Daten für Regionalplanung und Kommunen ▪ Positives Feedback der Kommunen zur Beteiligung und zum Ergebnis ▪ Hohe Akzeptanz 	
Einschätzung zur Überführung der Ergebnisse in verbindliche regionalplanerische Festlegungen bzw. Vereinbarungen		
Die frühzeitige Einbeziehung der Kommunen bei der Infrastrukturausstattung hat zu einem beiderseitigen Nutzen für Regionalplanung und Kommunen geführt. Die positive Rückmeldung der Kommunen lassen eine hohe Akzeptanz der Festlegungen erwarten. Die Überführung der Ergebnisse in regionalplanerische Festlegungen ist erfolgt.		

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

Tabelle 26: Fallstudie Regionalstrategie Demografischer Wandel (RDW)

Regionalstrategie Demografischer Wandel		Daseinsvorsorgebereich: Themen übergreifend		Formell/Informell: Informell	
Art des Instruments	Netzwerk				
Informationen im Internet	Internetauftritt der RDW: www.demografie-mrn.de/netzwerk.html RDW Strategiepapier 2013: www.demografie-mrn.de/fileadmin/user_upload/Demographie/Meta/Netzwerk/RDW_Strategiepapier_Gesamt_finale_Version_30.10.2013.pdf Informationen zur <i>Regionalstrategie Demografischer Wandel</i> (RDW): www.m-r-n.com/start/regionalplanung-und-entwicklung/gemeinschaftliche-regionalentwicklung/regionalstrategie-demografischer-wandel.html				
Planungsregion					
Region	Verband Region Rhein-Neckar			Kürzel	BW-10
Bundesland	Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hessen				
Internetseite	www.m-r-n.com/start/regionalplanung-und-entwicklung/institutionen/verband-region-rhein-neckar.html				
Beschreibung					
Inhalte (Anlass, Ziele, Akteure, Termine, Ergebnis)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anlass: Demografischer Wandel stellt die Region vor neue Herausforderungen; Chancen sollen frühzeitig genutzt werden ▪ Ziele: Auf Grundlage des Regionalplans die Regionalentwicklung voranbringen und zur Zielerfüllung beitragen, unterschiedliche Themenbereiche vernetzen, die mit dem demografischen Wandel zusammenhängen und ganzheitlichen Ansätzen zuführen; Außerdem Wirtschaft, Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Gesellschaft bei der Gestaltung des demografischen Wandels einbeziehen ▪ Aufgaben: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Austausch von innovativen Ideen und Handlungsempfehlungen in Gesprächsforen und im Internet ▪ Durchführung von Projekten ▪ Öffentlichkeitswirksame Außendarstellung der Qualitäten der Region, die zur Gestaltung des demografischen Wandels beitragen ▪ Akteure: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verband Metropolregion Rhein-Neckar (Träger), Bundesagentur für Arbeit, Landkreise und Städte, Handwerkskammer Mannheim, Verbände, Metropolregion Rhein-Neckar GmbH; Außerdem waren etwa 350 Personen aus Unternehmen, Kommunen, Institutionen, Einzelpersonen und anderen Netzwerken beteiligt ▪ In der <i>Regionalstrategie Demografischer Wandel</i> sind weitere Netzwerke aktiv, u.a. "Netzwerk Betriebliches Gesundheitsmanagement", "Vitaler Arbeitsmarkt" und "Netzwerk Urban plus" ▪ Das Netzwerk <i>Regionalstrategie Demografischer Wandel</i> ist Mitglied im bundesweit agierenden Demographie Netzwerk e.V. ▪ Termine: Gründung 2008; Veröffentlichung eines aktualisierten Strategiepapiers am 30. Oktober 2013 				

Regionalstrategie Demografischer Wandel	Daseinsvorsorgebereich: Themen übergreifend	Formell/Informell: Informell
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ergebnis: Das Strategiepapier sieht die Handlungsschwerpunkte in drei Zielen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Potenziale für nachhaltiges Wirtschaftswachstum erschließen ▪ Leistungsfähigkeit von Menschen und Organisationen stärken ▪ Lebensumfeld für alle Generationen in allen Lebenslagen gestalten 	
Rolle der Regionalplanung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Verband Region Rhein-Neckar als Träger der Regionalplanung ist auch Träger des Netzwerks und damit für das operative Geschäft und die Koordinierung zuständig; Als Mitglied des Lenkungskreises trifft der Verband strategische Entscheidungen 	
Bewertung		
Innovative Qualität	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Länderübergreifende Zusammenarbeit zwischen Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz (siehe Erfolgsfaktoren) ▪ Die <i>Regionalstrategie Demografischer Wandel</i> wurde ins Leben gerufen, um die Aktivitäten der Regionalplanung und Regionalentwicklung zur Gestaltung des demografischen Wandels zu bündeln und zu vernetzen ▪ Zusammenarbeit mehrerer Netzwerke unter einem Dach ▪ Das Netzwerk dient u.a. der Umsetzung des Regionalplans 	
Erfolgsfaktoren für die Steuerungswirkung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Länder- und themenübergreifende Kooperation im Regionalverband sind im Staatsvertrag zwischen Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz festgehalten (Erneuerung des Vertrages 2005) ▪ Enge Vernetzung von Regionalplanung und Regionalentwicklung ▪ Ausstattung des Regionalverbands mit ausreichend Personalkapazitäten 	
Einschätzung zur Überführung der Ergebnisse in verbindliche regionalplanerische Festlegungen bzw. Vereinbarungen		
<p>Das Netzwerk dient vor allem dem Informationsaustausch zu verschiedenen Themen und der Sensibilisierung von Politik, Verwaltungen, Wirtschaft usw. für den demografischen Wandel. Grundlage ist der vorliegende Regionalplan. Die Ergebnisse münden daher nicht in konkrete Festlegungen im Regionalplan, tragen aber zur Akzeptanz, das Thema <i>Demografischer Wandel</i> auch im Regionalplan zu behandeln, bei.</p>		

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

Tabelle 27: Fallstudie Demografiecheck

Demografiecheck	Daseinsvorsorgebereich: Themen übergreifend	Formell/Informell: Informell
Art des Instruments	Demografiecheck	
Informationen im Internet	<p>Demografie Check Parchim Endbericht März 2014: www.kreis-lup.de/export/sites/LUP/galleries/PDF-LUP1/PDF-FD60/Demografiecheck/DemografieCheck_Parchim_Endbericht_Maerz_2014.pdf</p> <p>Als Ergänzung zum Demografiecheck eignet sich das Demografie-Coaching; nachfolgendes Beispiel aus dem Landkreis Mansfeld-Südharz: www.demografie.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLV/Demografieportal/Dokumente/MSH_Demografie_Coaching.pdf</p>	

Demografiecheck		Daseinsvorsorgebereich: Themen übergreifend		Formell/Informell: Informell	
		Informationen zur Methode beim Bundesverband der gemeinnützigen Landesgesellschaften: www.blg-berlin.de/blgfiles/uploads/BLG_Demografiecheck.pdf			
Planungsregion					
Region	Der zur Stadt Parchim gehörende Mittelbereich, Landkreis Ludwigslust-Parchim (gehört zur Planungsregion Westmecklenburg)			Kürzel	MV-04
Bundesland	Mecklenburg-Vorpommern				
Internetseite	Landkreis Ludwigslust-Parchim: www.kreis-lup.de/leben-im-landkreis/regionalentwicklung/projekte/demographie-check				
Beschreibung					
Inhalte (Anlass, Ziele, Akteure, Termine, Ergebnis)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anlass: Demografischer Wandel; Gegensteuern nur mit einem Strategiemix aus „Gegensteuern“, „Anpassen und Modernisieren“ sowie „Ermöglichen und Aktivieren“ ▪ Ziele: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Die betrachteten Regionen sollen für Bewohner, Besucher, Zuzügler und die Wirtschaft durch proaktives Handeln attraktiv gehalten werden ▪ Durch öffentlichkeitswirksames Handeln sollen die Transparenz über die aktuelle und künftige Situation erhöht und gleichzeitig Bewältigungsansätze vorgestellt werden ▪ Um die infrastrukturelle Ausstattung auch in ländlichen Räumen zu erhalten bzw. zu verbessern, gilt es innovative, nachhaltige und intelligente Organisationsmodelle zu finden und diese nach Möglichkeit in die Umsetzung zu überführen ▪ In Zusammenarbeit mit den lokalen Akteuren sollen Zielvorstellungen und konkrete Handlungsempfehlungen für das Handeln in Verwaltung, Gesellschaft und der Wirtschaft ausgearbeitet und an die entsprechenden Adressaten entsendet werden ▪ Akteure: Bevölkerung, Verwaltung, Politik, Vereine, Interministerielle Arbeitsgruppe „Demografischer Wandel“, Enquete-Kommission „Älter werden in Mecklenburg-Vorpommern“, Kuratorium Gesundheitswirtschaft des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Runder Tisch Medizin des Landkreises Ludwigslust-Parchim ▪ Termine: Laufzeit Juni 2012 bis November 2013 ▪ Ergebnis: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Handlungsempfehlungen in den folgenden Themenbereichen der Daseinsvorsorge: Gesundheitsversorgung, Siedlungsentwicklung und -struktur, Mobilität und interkommunale Zusammenarbeit ▪ Übergeordnete Handlungsempfehlungen: Stärkere Berücksichtigung des Demografischen Wandels in der kommenden Förderperiode ab 2014; Schaffung klarer Zuständigkeiten und einer zentralen Schnittstelle auf Landesebene zum Thema <i>Demografischer Wandel</i> ▪ Elf konkrete Projektansätze, die zum Teil zu INTERREG- und LEADER-Projekten weiterentwickelt und darüber gefördert werden sollen 				
Rolle der Regionalplanung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Regionalplanung berät und begleitet den Erarbeitungsprozess und bekommt im Gegenzug Empfehlungen zur Berücksichtigung in der nächsten Fortschreibung bzw. 				

Demografiecheck		Daseinsvorsorgebereich: Themen übergreifend	Formell/Informell: Informell
	Neuaufstellung des Regionalplans <ul style="list-style-type: none"> ▪ Das Zentrale-Orte-System spielt eine sehr wichtige Rolle bei dem Umgang mit dem demografischen Wandel und der Daseinsvorsorge. 		
Bewertung			
Innovative Qualität	Intensive Auseinandersetzung mit <i>Demografie</i> und <i>Daseinsvorsorge</i> , gemeinsame Ausarbeitung von Maßnahmen; ggf. Initiierung und Umsetzung von Projekten		
Erfolgsfaktoren für die Steuerungswirkung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kritische Auseinandersetzung mit dem Thema ▪ Breite Beteiligung ▪ Unterstützung von Landes- und Regionalplanung ▪ Unterstützung von entsprechenden Fachgremien und -planungen 		
Einschätzung zur Überführung der Ergebnisse in verbindliche regionalplanerische Festlegungen bzw. Vereinbarungen			
Die Regionalplanung kann die Ergebnisse für die Überprüfung des Zentralen-Orte-Systems nutzen und mit der nächsten Fortschreibung ggf. Anpassungen vornehmen. Fachplanungen und Kommunen können die Ergebnisse ebenfalls nutzen, Planungen anpassen und auf entsprechende Berücksichtigung im Regionalplan hinwirken.			

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

ENERGIEVERSORGUNG

Tabelle 28: Fallstudie Klimaschutzkonzept

Regionales Energie- und Klimaschutzkonzept		Daseinsvorsorgebereich: Energieversorgung	Formell/Informell: Informell
Art des Instruments	Klimaschutzkonzept		
Informationen im Internet	Regionales Energie- und Klimaschutzkonzept für den Großraum Braunschweig (REnKCO2): www.zqb.de/renkco2/		
Planungsregion			
Region	Zweckverband Großraum Braunschweig	Kürzel	NI-03
Bundesland	Niedersachsen		
Internetseite	www.zqb.de		
Beschreibung			
Inhalte (Anlass, Ziele, Akteure, Termine, Ergebnis)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anlass: Bereits das Regionale Raumordnungsprogramm (RROP) von 2008 schreibt fest, dass ein regionales Energiekonzept erarbeitet werden soll, um regionale Handlungsansätze zu erarbeiten und eine Anstoßwirkung für kommunale Konzepte herbeizuführen ▪ Ziele: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bilanzen für Energieverbrauch und –Gewinnung aufstellen ▪ Szenarien und Handlungsempfehlungen für den Umstieg auf eine regenerative 		

Regionales Energie- und Klimaschutzkonzept	Daseinsvorsorgebereich: Energieversorgung	Formell/Informell: Informell
	<p>Energieversorgung entwickeln</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Weichenstellung zur Substitution fossiler Energieträger vornehmen ▪ Handlungsmöglichkeiten aufzeigen ▪ Das Konzept soll aktivieren, sensibilisieren, Teilhabe ermöglichen sowie eine Grundlage für die RROP-Teilfortschreibung <i>Windenergie</i> schaffen; Auf der Grundlage des Konzepts soll ein Masterplan aufgestellt werden ▪ Akteure: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Anknüpfung an bisherige Aktivitäten in Kommunen, Wirtschaft und Verbänden ▪ Steuerungsgruppe aus Kommunen und Wirtschaft, wissenschaftlicher Beirat mit Forschenden von Universitäten und Instituten ▪ Termine: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Laufzeit 2010 bis 2012 ▪ Zahlreiche Veranstaltungen (öffentliche Präsentationen und Workshops) ▪ Nach Abschluss des Konzepts ein öffentlicher und ein Fachworkshop mit Blick auf die Umsetzung ▪ Ergebnis: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Konzept mit einem umfassenden Maßnahmenkatalog für zahlreiche Zielgruppen ▪ Grundlagen u.a. für die Teilfortschreibung Windenergie ▪ Ein Solardachflächenkataster ▪ Die Gründung einer Energieagentur ▪ Erfolgreiche Beantragung der Förderung eines <i>Masterplans 100 % Klimaschutz</i> für den Zeitraum 2016-2020 	
Rolle der Regionalplanung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vorbereitung im Regionalen Raumordnungsprogramm 2008 ▪ Initiierung, Beauftragung und Begleitung des Klimaschutzkonzepts ▪ Umsetzung einzelner Maßnahmen 	
Bewertung		
Innovative Qualität	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mit der Regionalplanung eng verknüpft, großflächiges Klimaschutzkonzept für fünf Landkreise und drei kreisfreie Städte ▪ Grundlage für weitere Aktivitäten des Zweckverbands ▪ Intensiver Beteiligungsprozess und breite Mitsprachemöglichkeiten für Kommunen, Verbände, Wirtschaft und Forschung ▪ Konzept war Grundlage für die erste Änderung des RROP 2008 zu den "Vorrang- und Eignungsgebieten Windenergienutzung" 	
Erfolgsfaktoren für die Steuerungswirkung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flächendeckende Potenzialanalyse erneuerbarer Energien ▪ Mitsprache der Kommunen bei der Methodenentwicklung 	
Einschätzung zur Überführung der Ergebnisse in verbindliche regionalplanerische Festlegungen bzw. Vereinbarungen		

Regionales Energie- und Klimaschutzkonzept	Daseinsvorsorgebereich: Energieversorgung	Formell/Informell: Informell
Das Klimaschutzkonzept hat die Grundlage für die "Vorrang- und Eignungsgebiete Windenergienutzung" geschaffen. Die Ausarbeitung der Entwürfe und der öffentlichen Auslegungen hat aufgrund der Verbandsgröße viel Zeit in Anspruch genommen. Zurzeit erfolgt die Auswertung der zweiten Offenlage. Grundsätzlich ist ein Klimaschutzkonzept geeignet, eine Planänderung oder (Teil-)Fortschreibung vorzubereiten, insbesondere wenn die Planaufstellung parallel zur Konzeptaufstellung oder direkt im Anschluss erfolgt.		

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

VERKEHRSINFRASTRUKTUR

Tabelle 29: Fallstudie Integriertes Verkehrskonzept für die Planungsregion Uckermark-Barnim

Integriertes Verkehrskonzept für die Planungsregion Uckermark-Barnim		Daseinsvorsorgebereich: Verkehrsinfrastruktur	Formell/Informell: Informell	
Art des Instruments	Integriertes Verkehrskonzept (IVK)			
Informationen im Internet	Integriertes Verkehrskonzept: www.uckermark-barnim.de/images/projekte/verkehrskonzept/verkehrskonzept.pdf			
Planungsregion				
Region	Regionale Planungsgemeinschaft Uckermark-Barnim		Kürzel	BB-05
Bundesland	Brandenburg			
Internetseite	www.uckermark-barnim.de/			
Beschreibung				
Inhalte (Anlass, Ziele, Akteure, Termine, Ergebnis)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anlass: EU-Osterweiterung ließ Verkehrsströme anwachsen; Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans Berlin-Brandenburg (LEP BB), des Landesentwicklungsprogramm 2007 (LEPro 2007) und weiterer Fachplanungen ▪ Ziele: IVK soll als informelle Planung die Grundlagen und Rahmenbedingungen der Verkehrsentwicklung darstellen und Bestandteile für eine zukünftige Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur liefern: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rahmenbedingungen und Entwicklungstrends ▪ Analyse der Raumstruktur ▪ Funktionales Netz ▪ Verkehrsverteilung ▪ Grundlegende Ziele ▪ Analyse der Verkehrsinfrastruktur ▪ Schlüsselprojekte ▪ Akteure: von der Regionalen Planungsgemeinschaft Uckermark-Barnim selbst erstelltes Konzept ▪ Termine: 2012 fertig gestellt ▪ Ergebnis: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Defizite und Handlungsbedarf zur Verkehrsinfrastruktur 			

Integriertes Verkehrskonzept für die Planungsregion Uckermark-Barnim		Daseinsvorsorgebereich: Verkehrsinfrastruktur	Formell/Informell: Informell
	<ul style="list-style-type: none"> Sechs Schlüsselprojekte zu Ortsumgehungen, Autobahnanschlüssen, Radwegen an Bundes- bzw. Landesstraßen, Anpassung einer Wasserstraße, Ausbau überregionaler und regionaler Bahnstrecken 		
Rolle der Regionalplanung	Die Planungsgemeinschaft ist Verfasser des integrierten Verkehrskonzepts		
Bewertung			
Innovative Qualität	Betrachtung aller relevanten Verkehrsarten; Mit internem Knowhow erstellt (auch durch externen Dienstleister denkbar); Vorarbeit für den integrierten Regionalplan		
Erfolgsfaktoren für die Steuerungswirkung	<ul style="list-style-type: none"> Intensive Auseinandersetzung mit entsprechenden Personalkapazitäten Fachlich fundiertes Konzept bietet weniger Ansatzmöglichkeiten für Kritik 		
Einschätzung zur Überführung der Ergebnisse in verbindliche regionalplanerische Festlegungen bzw. Vereinbarungen			
Das integrierte Verkehrskonzept stellt als informelle Planung die Grundlagen und Rahmenbedingungen der Verkehrsentwicklung dar und liefert die Grundlage für den Bereich <i>Verkehrsinfrastruktur im Regionalplan</i> .			

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

Tabelle 30: Fallstudie Integrierte Verkehrsnachfrageanalyse

Integrierte Verkehrsnachfrageanalyse		Daseinsvorsorgebereich: Verkehrsinfrastruktur	Formell/Informell: Informell
Art des Instruments	Integrierte Verkehrsnachfrageanalyse und Prognose der Verkehrsentwicklung in der Metropolregion Rhein-Neckar		
Informationen im Internet	Informationen zur Verkehrsnachfrageanalyse: www.m-r-n.com/start/regionalplanung-und-entwicklung/regionalplanung/fachthemen/verkehr/verkehrsentwicklung.html Ergebnis der integrierten Verkehrsnachfrageanalyse in Form einer Karte: www.m-r-n.com/fileadmin/user_upload/Image/04_Planung_Entwicklung/05_Planung/Themenbereiche/Verkehr/MIV_Prognose-Null-Fall2030.pdf		
Planungsregion			
Region	Verband Region Rhein-Neckar	Kürzel	BW-10
Bundesland	Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hessen		
Internetseite	www.m-r-n.com/start.html		
Beschreibung			
Inhalte (Anlass, Ziele, Akteure, Termine, Ergebnis)	<ul style="list-style-type: none"> Anlass: Verkehrsprognosen des Bundesverkehrswegeplans 2004; Demografischer Wandel lässt Abweichungen von bisherigen Prognosen erwarten Ziele: <ul style="list-style-type: none"> Genauere Untersuchung der verkehrlichen Entwicklung Aktuelles und künftiges Verkehrsgeschehen in der regionalen Maßstabsebene sowohl im Individual- als auch im öffentlichen Verkehr darstellen 		

Integrierte Verkehrsnachfrageanalyse	Daseinsvorsorgebereich: Verkehrsinfrastruktur	Formell/Informell: Informell
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Akteure: Verband Metropolregion Rhein-Neckar (Auftraggeber); Institut für Verkehrswesen (IfV) an der Technischen Hochschule Karlsruhe (Auftragnehmer); keine Beteiligung anderer Akteure ▪ Termin: Projektdauer 2007-2009 ▪ Ergebnis: Karte "Integrierte Nachfrageanalyse und Prognose des Verkehrs in der Metropolregion Rhein-Neckar"; Handlungsempfehlungen, u.a.: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Notwendigkeit, konkurrenzfähige Angebote im öffentlichen Verkehr zu entwickeln ▪ Verstärkte Konzentration der Siedlungsentwicklung in den regionalen Entwicklungsachsen und Haltestelleneinzugsbereichen des schienengebundenen Verkehrs ▪ Flexibilität bei der Nutzung der Verkehrsmittel wird zukünftig eine größere Rolle in der Verkehrsnachfrage spielen; Das Verkehrsangebot muss sich darauf einstellen und stärker als „Mobilitätsdienstleister“ auftreten; Angebote wie z.B. Car-Sharing, Leihradsysteme, die Möglichkeit eines Verkehrsmittelwechsels ohne Zugangshindernisse oder auch P+R-Systeme werden zunehmend wichtiger ▪ Rahmenbedingungen für verkehrsmittelübergreifende Mobilitätsangebote verbessern ▪ Informationen über den aktuellen Verkehrszustand und über verkehrsmittelübergreifende Angebote der unterschiedlichen Verkehrsträger verbessern ▪ Qualitative Aufwertung der Infrastruktur z.B. durch Verkehrsleitsysteme, ansprechende Gestaltung der Verkehrswege, Optimierung der Infrastruktur zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs ▪ Verkehrsqualität und damit die Lebensqualität in der Metropolregion weiter erhöhen 	
Rolle der Regionalplanung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Auftraggeber ▪ Berücksichtigung der Ergebnisse im Regionalplan und bei weiteren Aktivitäten des Verbands, insbesondere bei der Verkehrsinfrastruktur und dem Nahverkehr 	
Bewertung		
Innovative Qualität	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bei der „Prognose-Null-Fall 2030“ handelt es sich um eine Verkehrsprognose bis zum Jahr 2030 unter Berücksichtigung aller bis dahin mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit realisierten Straßen- und ÖPNV-Planungen ▪ Konkret auf den Raum bezogene Aussagen zur voraussichtlichen künftigen Entwicklung des Verkehrssektors 	
Erfolgsfaktoren für die Steuerungswirkung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gutachten ist Grundlage für den integrierten Regionalverkehrsplan Rhein-Neckar und das neue Plankapitel Verkehr des einheitlichen Regionalplans Rhein-Neckar ▪ Daten dienen als Grundlage für Planungsentscheidungen, so z.B. die Weiterentwicklung des Verkehrsverbundes zu einem Mobilitätsverbund ab 2013 	
Einschätzung zur Überführung der Ergebnisse in verbindliche regionalplanerische Festlegungen bzw. Vereinbarungen		
Die Ergebnisse sind in den Regionalplan und die weitere Arbeit des Verbands eingeflossen.		

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

ÖPNV

Tabelle 31: Fallstudie „Mobilitätskonzept Rhein-Neckar“

Mobilitätskonzept Rhein-Neckar		Daseinsvorsorgebereich: ÖPNV	Formell/Informell: Informell
Art des Instruments	Mobilitätsverbundkonzept		
Informationen im Internet	<p>Zum Verkehrsverbund: www.vrn.de/vrn/unternehmen/vrn-verbund/index.html</p> <p>Pressemitteilung "Vom Verkehrsverbund zum Mobilitätsverbund" www.vrn.de/vrn/aktuelles/presse/meldungen/010042/index.html</p> <p>Präsentation auf der Regionalkonferenz Energie und Umwelt der Metropolregion Rhein-Neckar am 13.06.2014 von Volkhard Malik, VRN GmbH: www.energie-rhein-neckar.com/fileadmin/user_upload/Energie/07_Veranstaltungen/Regionalkonferenzen/140703V_Malik_VRN_GmbH_Der_VRN_vom_Verkehrs-_zum_Mobilit%C3%A4tsverbund.pdf</p>		
Planungsregion			
Region	Verband Region Rhein-Neckar	Kürzel	BW-10
Bundesland	Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hessen		
Internetseite	www.m-r-n.com/start/regionalplanung-und-entwicklung/institutionen/verband-region-rhein-neckar.html		
Beschreibung			
Inhalte (Anlass, Ziele, Akteure, Termine, Ergebnis)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anlass: Trend zur Multimodalität; ÖPNV alleine kann keine umfassende Mobilität sicherstellen; Anpassung an verändertes Mobilitätsverhalten erforderlich ▪ Ziele: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verkehrsverbund zum Mobilitätsverbund weiterentwickeln ▪ Breit gefächertes Mobilitätsangebot sicherstellen ▪ Strategisch neue Angebote und Dienstleistungen entwickeln ▪ Gleichzeitig die Lebensqualität durch Lärminderung, mehr Sicherheit, Sauberkeit, Umweltfreundlichkeit und Leichtigkeit bei der Wahl des Verkehrsmittels steigern ▪ Angebote koordinieren ▪ Akteure: Kooperation des Zweckverbands Verkehrsverbund Rhein-Neckar (ZRN), der Tochtergesellschaft Verkehrsverbund Rhein-Neckar GmbH (VRN GmbH), der Unternehmensgesellschaft Verkehrsverbund Rhein-Neckar GmbH (URN GmbH) mit <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mehr als 50 Verkehrsunternehmen ▪ Dem Verband Region Rhein-Neckar ▪ Kommunen ▪ Mobilitätsanbietern, z.B. im Bereich Carsharing ▪ Termine: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vorstellung des Konzepts bei der Mitgliederversammlung des Zweckverbands Verkehrsverbund Rhein-Neckar (ZRN) im Juni 2013 ▪ Seitdem sukzessive Bekanntgabe von Kooperationen zu Carsharing und e-Mobilität 		

Mobilitätskonzept Rhein-Neckar		Daseinsvorsorgebereich: ÖPNV	Formell/Informell: Informell
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mobilitätskonzept wird laufend weiterentwickelt ▪ (Zwischen-)Ergebnis: Mobilitätsverbund unter Einbezug von Carsharing-Angeboten, E-Bike-Stationen etc.; Nicht mehr nur Nahverkehr im klassischen Sinne 		
Rolle der Regionalplanung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mitarbeit bei der Entwicklung des Konzepts ▪ Sicherstellung, dass sich die Aussagen des Mobilitätskonzepts an die raumplanerischen Vorgaben halten ▪ Keine eigene Kompetenz beim Nahverkehr, aber Einflussnahme über den Regionalplan und die Festlegungen zur Siedlungsstruktur ▪ Vorschläge, an welchen Stellen Haltepunkte im ÖPNV bzw. Siedlungsverdichtung sinnvoll sind 		
Bewertung			
Innovative Qualität	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeinsame Betrachtung von ÖPNV und individueller Mobilität ▪ Aktive Beteiligung der Regionalplanung an der Weiterentwicklung eines Verkehrsverbunds 		
Erfolgsfaktoren für die Steuerungswirkung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inhaltliche Mitarbeit und Gestaltung des Mobilitätskonzepts ▪ Enge Zusammenarbeit von Regionalplanung mit der Nahverkehrs-Fachplanung über den üblichen Weg einer regionalplanerischen Stellungnahme hinaus 		
Einschätzung zur Überführung der Ergebnisse in verbindliche regionalplanerische Festlegungen bzw. Vereinbarungen			
<p>Zunächst fließen die regionalplanerischen Festlegungen des geltenden Regionalplans in das Mobilitätskonzept ein. Die Regionalplanung stellt dabei sicher, dass das Mobilitätskonzept nicht den Festlegungen im Regionalplan widerspricht. Es ist denkbar, dass das Mobilitätskonzept durch die Verknüpfungen mehrerer Verkehrsträger Auswirkungen auf die nächste Fortschreibung bzw. Neuaufstellung des Regionalplans hat.</p>			

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

SCHULBILDUNG

Tabelle 32: Fallstudie Regionalstrategie Daseinsvorsorge (AG Bildung)

Regionalstrategie Daseinsvorsorge (AG Bildung)		Daseinsvorsorgebereich: Schulbildung	Formell/Informell: Informell
Art des Instruments	MORO Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge		
Informationen im Internet	MORO Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge Region Ostwürttemberg: www.daseinsvorsorge-ostwuerttemberg.de Abschlussbroschüre: www.daseinsvorsorge-ostwuerttemberg.de/fileadmin/user_upload/daseinsvorsorge/Flyeretc/Ergebnissbroschuere_MORO_D_Ostwuerttemberg.pdf AG Bildung: www.daseinsvorsorge-ostwuerttemberg.de/ueber-das-projekt/ag-bildung		
Planungsregion			
Region	Regionalverband Ostwürttemberg	Kürzel	BW-07

Regionalstrategie Daseinsvorsorge (AG Bildung)		Daseinsvorsorgebereich: Schulbildung	Formell/Informell: Informell
Bundesland	Baden-Württemberg		
Internetseite	www.ostwuerttemberg.org		
Beschreibung			
Inhalte (Anlass, Ziele, Akteure, Termine, Ergebnis)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anlass: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prognostizierter Rückgang der Einwohnerzahlen ▪ Anpassung der Angebote von Kommunen und Kreisen, um den Bedürfnissen der zukünftigen Bevölkerung gerecht zu werden ▪ Ziele: Beantwortung folgender Fragen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Was brauchen die ländlichen Gemeinden, um auch langfristig attraktiv zu bleiben? ▪ Was ist in Zukunft noch finanzierbar? ▪ Wo und wie können Kooperation zwischen Gemeinden umgesetzt werden? ▪ Wie kann privates/ehrenamtliches Engagement gestärkt werden? ▪ Akteure: breites Akteursfeld aus dem Bereich Bildung (Städte, Gemeinden, Landkreise und Region Ostwürttemberg, u.a. die Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd, die IHK Ostwürttemberg, der Verein PATE e.V., sowie Schulämter, Schulen und Hochschulen aus der Region) ▪ Termine: Laufzeit 2012-2013 ▪ Zwei Themenschwerpunkte standen im Fokus der Arbeitsgruppe: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Berufliche Bildung: Attraktivität der dualen Ausbildung, Erschließung betrieblicher Qualifizierungspotenziale, Verbesserung des Übergangs Schule-Arbeitswelt/Studium ▪ Allgemeinbildende Schulen: Handlungsoptionen für ein leistungsfähiges Schulangebot, Vermeidung von Konkurrenz zwischen Schulstandorten und Schulararten, Kennwerte ▪ Ergebnisse: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ermittlung gefährdeter Grundschulstandorte und Defiziträume ▪ Festlegung von Zielen/Vorschlägen (in jeder Gemeinde eine Grundschule; Ausarbeitung interkommunaler Lösungen; Grundschulstandorte als Außenstellen prüfen; unterschiedliche Kooperationsformen bei zukünftiger Schulentwicklung mitdenken) 		
Rolle der Regionalplanung	Planungsverband war Projektträger; Regionalplanung hat den Prozess begleitet		
Bewertung			
Innovative Qualität	Anwendung neuer Analyseverfahren zur Ermittlung gefährdeter Standorte (Defiziträume 2030) und der ÖPNV-Erreichbarkeit von Real- und Gemeinschaftsschulen		
Erfolgsfaktoren für die Steuerungswirkung	Beteiligung der Schulträger; Erkenntnisgewinn aus Analyseverfahren		
Einschätzung zur Überführung der Ergebnisse in verbindliche regionalplanerische Festlegungen bzw. Vereinbarungen			

Regionalstrategie Daseinsvorsorge (AG Bildung)	Daseinsvorsorgebereich: Schulbildung	Formell/Informell: Informell
Im Rahmen der Arbeitsgruppe Bildung wurden eine Analyse durchgeführt und Handlungsempfehlungen/Ziele formuliert. Die Ergebnisse der Analysen eignen sich als Grundlage für die Regionalplan-Aufstellung/Fortschreibung.		

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

NAHVERSORGUNG

Tabelle 33: Fallstudie Einzelhandelskooperation in Ost-Friesland

"Einzelhandelskooperation Ost-Friesland"		Daseinsvorsorgebereich: Nahversorgung	Formell/Informell: Informell
Art des Instruments	Interkommunale Vereinbarung zur Abstimmung großflächiger Einzelhandelsvorhaben		
Informationen im Internet	Informationen zur Einzelhandelskooperation: http://www.landkreis-aurich.de/3700.html		
Planungsregion			
Region	Landkreis Aurich	Kürzel	NI-02
Bundesland	Niedersachsen		
Internetseite	http://www.landkreis-aurich.de/1215.html		
Beschreibung			
Inhalte (Anlass, Ziele, Akteure, Termine, Ergebnis)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anlass: Strukturwandel im Einzelhandel, Änderungsverordnung zum Landes-Raumordnungsprogramm im Jahr 2002: Abgestimmte Konzepte sollen zur Verbesserung der Grundlagen für regional bedeutsame Standortentscheidungen von Einzelhandelsprojekten erstellt werden (Abstimmungsgebot) ▪ Ziel: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Regionale und stadtverträgliche Versorgungsstrukturen sichern und entwickeln ▪ Eine regional abgestimmte und zukunftssichere Entwicklung des Einzelhandels ermöglichen ▪ Inhalt: Moderationsverfahren zur interkommunalen Abstimmung bei der Ansiedlung oder Erweiterung großflächiger Einzelhandelsvorhaben; Dies beinhaltet: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Meldung von Neuansiedlungen und Erweiterungen ab 400 m² ▪ Nachbarschaftliche Erörterung neuer Vorhaben ▪ Einfließen der Ergebnisse in städtebauliche Verfahren ▪ Akteure: Landesplanung; Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung (ies) der Universität Hannover (Diskursprojekt); Strukturkonferenz Ost-Friesland und IHK (Diskurs auf regionaler Ebene); Kommunen; Arbeitskreise ▪ Termine: Einzelhandelskooperation wurde bis Juni 2003 erarbeitet; Unterzeichnung am 26. Januar 2004 ▪ Ergebnis: Einrichtung eines Moderationsverfahrens zur interkommunalen Abstimmung bei der Ansiedlung oder Erweiterung großflächiger Einzelhandelsvorhaben; Die 		

"Einzelhandelskooperation Ost-Friesland"		Daseinsvorsorgebereich: Nahversorgung	Formell/Informell: Informell
	unterzeichnenden Kommunen haben das gemeinsam entwickelte Moderationsverfahren für das Gebiet der regionalen Strukturkonferenz Ost-Friesland als gemeinsame Grundlage der zukünftigen Entwicklung des großflächigen Einzelhandels anerkannt; Folgende Formulare sind vorgesehen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prüfkriterien zu großflächigen Einzelhandelsvorhaben ▪ Mitteilungsbogen zu großflächigen Einzelhandelsvorhaben 		
Rolle der Regionalplanung	Begleitung der Einzelhandelskooperation; Erfassung aller Meldungen von Neuansiedlungen und Erweiterungen ab 400 m ² Verkaufsfläche und Weiterleitung an die zentrale Meldestelle bei der IHK		
Bewertung			
Innovative Qualität	<ul style="list-style-type: none"> ▪ interkommunale Kooperation ▪ Kooperation mit der Industrie- und Handelskammer ▪ Berücksichtigung der Ergebnisse des Moderationsverfahrens in städtebaulichen Verfahren 		
Erfolgsfaktoren für die Steuerungswirkung	Gemeinsame Erarbeitung der Kriterien und politischer Beschluss → Akzeptanz der Kriterien		
Einschätzung zur Überführung der Ergebnisse in verbindliche regionalplanerische Festlegungen bzw. Vereinbarungen			
Das Instrument hat die gewünschte Wirkung erzielt und die Kriterien sind in den Regionalplan aufgenommen.			

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

Tabelle 34: Fallstudie Regionales Einzelhandelskonzept Mittelthüringen (REHK)

Regionales Einzelhandelskonzept Mittelthüringen		Daseinsvorsorgebereich: Nahversorgung	Formell/Informell: Informell
Art des Instruments	Regionales Einzelhandelskonzept		
Informationen im Internet	Informationen: www.regionalplanung.thueringen.de/rpg/mittel/themen_projekte/rehk/ Konzept: www.regionalplanung.thueringen.de/imperia/md/content/rpg/mitte/rehk/rehk-konzept-2015-03.pdf Umsetzungsbeschluss: www.regionalplanung.thueringen.de/imperia/md/content/rpg/mitte/rehk/rehk-beschluss-2015-06.pdf		
Planungsregion			
Region	Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen	Kürzel	TH-01
Bundesland	Thüringen		
Internetseite	www.regionalplanung.thueringen.de/rpg/mittel/		
Beschreibung			
Inhalte (Anlass, Ziele, Akteure,	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anlass: Bestands- und Trenduntersuchung des REHK lassen verschiedene Heraus- 		

Regionales Einzelhandelskonzept Mittelthüringen	Daseinsvorsorgebereich: Nahversorgung	Formell/Informell: Informell
Termine, Ergebnis)	<p>forderungen erkennen, vor denen der Einzelhandel in der Region steht, z.B. Betriebsgröße, Wettbewerbsfähigkeit und -druck (auch durch den Onlinehandel) sowie der geringe bis nicht vorhandene Zuwachs bei der Kaufkraft der Bevölkerung, Rückzug des Lebensmitteleinzelhandels "aus der Fläche"; Leerstand</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ziel: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Herausforderungen mittels geeigneten Rahmenbedingungen (durch REHK) begegnen ▪ Raumplanerischer Handlungsaufträge aus ROG und LPIG konkretisieren ▪ Inhalt: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bestands- und Trenduntersuchung ▪ Zielsystem ▪ Maßnahmen ▪ Kommunikationskonzept ▪ Akteure: Regionale Planungsgemeinschaft als Träger der Regionalplanung (Aufstellung) ▪ Termine: Aufstellungsbeschluss am 14. November 2011; Veröffentlichung am 18. März 2015 ▪ Ergebnis: Regionales Einzelhandelskonzept, das als vertiefte Bewertungsgrundlage für weitere Entscheidungen hinsichtlich bedeutsamer Einzelhandelsentwicklungen dient 	
Rolle der Regionalplanung	Initiator und Auftraggeber (Erstellung Dr. Donato Acocella – Stadt- und Regionalentwicklung); Berücksichtigung des REHK in der anstehenden Änderung des Regionalplans Mittelthüringen; Bereitstellung der Grundlagendaten für die Kommunen; Moderator freiwilliger Moderations- und Abstimmungsprozesse; Prüfung der Erforderlichkeit einer Fortschreibung	
Bewertung		
Innovative Qualität	Regionales Einzelhandelskonzept soll nicht nur perspektivisch eine positive Auswirkung auf die siedlungsstrukturelle und funktionale Entwicklung einer Region haben, sondern auch einen Beitrag zur Kommunikation, zur Transparenz und zur Verfahrensbeschleunigung zwischen den beteiligten Landkreisen, kreisfreien Städten und sonstigen Kommunen leisten	
Erfolgsfaktoren für die Steuerungswirkung	<p>Moderation und Abstimmung bringt</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens durch frühzeitige Abstimmung ▪ Vermeidung konkurrierender Gutachten ▪ Einheitliche und transparente Vorgehensweise bei Vorhabenbewertung 	
Einschätzung zur Überführung der Ergebnisse in verbindliche regionalplanerische Festlegungen bzw. Vereinbarungen		
Die Planungsversammlung der <i>Regionalen Planungsgemeinschaft Mittelthüringen</i> hat die Umsetzung des REHK und den Eingang in den Regionalplan beschlossen. Die Überführung der Ergebnisse in verbindliche regionalplanerische Festlegungen erfolgt durch die Planungsgemeinschaft.		

Quelle: Eigene Darstellung KoRiS

5.5. Zusammenfassung und Einschätzung zum Einsatz formeller und informeller Instrumente

Die Regionalplanungsträger nutzen die Möglichkeit von Festlegungen in Regionalplänen zur Steuerung der Daseinsvorsorge je nach Bundesland und Gegenstand in unterschiedlicher Weise. Die Landesplanungsgesetze treffen Festlegungen vor allem zur Energieversorgung. Die Landesentwicklungspläne treffen vor allem Festlegungen zu *Energieversorgung*, *Verkehrsinfrastruktur* und *Nahversorgung*. Für die Regionalpläne gilt Ähnliches: Festlegungen zu *Energieversorgung* und *Verkehrsinfrastruktur* sind in fast allen Regionalplänen zu finden, zu *Öffentlichem Personennahverkehr*, *Schulbildung* und *Nahversorgung* werden Ziele und Grundsätze in deutlich geringerem Umfang festgelegt (vgl. Kapitel 5.3.1 und 5.3.2). Der bisherige Einsatz innovativer formeller Instrumente ist überschaubar. Ein interessantes Vorgehen ist die Behandlung schwieriger Themen in Teilplänen, was u.a. die Arbeitsspitzen in der Regionalplanung auf einen größeren Zeitraum verteilt.

Die Regionalplanung wendet teilweise bereits sehr intensiv informelle Instrumente an. Es gibt dabei jedoch auch abhängig vom Daseinsvorsorgebereich erhebliche Unterschiede (vgl. Kapitel 5.4.2). Es ist deutlich geworden, dass Instrumente vor allem themenübergreifend oder im *Daseinsvorsorgebereich Energieversorgung*, mit Einschränkung auch bei *Nahversorgung* und *Verkehrsinfrastruktur*, zum Einsatz kommen. Die Einschränkung bei *Verkehrsinfrastruktur* ist wahrscheinlich dadurch bedingt, dass diese häufig auf übergeordneter Ebene angesiedelt ist und die formellen Instrumente zur Steuerung ausreichen. Bei der *Nahversorgung* ist die Regionalplanung an Nahversorgungskonzepten beteiligt. Die Federführung liegt jedoch häufig bei anderen Fachgebieten wie z.B. der Wirtschaftsförderung. Bei den Daseinsvorsorgebereichen *ÖPNV* und *Schulbildung* ist die Regionalplanung nur in Einzelfällen mit informellen Instrumenten aktiv. Dies liegt vor allem an starken Fachplanungen, die die Themen effizienter bearbeiten. Selbst wenn die Fachplanungen in derselben Institution angesiedelt sind (wie z.B. bei einigen Landkreisen in Niedersachsen), beschränkt sich die Zusammenarbeit in der Regel auf gegenseitige Stellungnahmen. Abgesehen von dem Bundesland Niedersachsen umfassen die Planungsregionen immer mehrere Landkreise, sodass die oft bei Landkreisen liegenden Zuständigkeiten nicht deckungsgleich mit den Planungsregionen sind. Die Zuständigkeit beim *ÖPNV* ist häufig auf Nahverkehrsträger übertragen, die entweder für einzelne oder mehrere Landkreise zuständig sind. Auch hier fehlt es häufig an Deckungsgleichheit mit der Regionalplanung, was eine Zusammenarbeit erschwert.

Die Abstimmung der Regionalplanung mit den Fachplanungen erfolgt in der Regel über gegenseitige Stellungnahmen. Eine frühzeitige, gegenseitige Beteiligung bereits bei der Planaufstellung ist eher die Ausnahme. Hier fällt die Zusammenarbeit leichter, wenn Regionalplanung und Fachplanung in derselben Institution untergebracht sind.

Weitere Erkenntnisse aus den Interviews:

- Es erfolgt keine systematische Wirkungskontrolle der regionalplanerischen Festlegungen; Bei einer frühzeitigen Beteiligung (bereits während der Planaufstellung oder durch eine gemeinsame Bearbeitung des Themas im Rahmen eines informellen Instruments) ist jedoch die Wahrscheinlichkeit höher, dass die Festlegungen akzeptiert werden; Am deutlichsten wird die Ablehnung von Festlegungen durch die Klagen Betroffener, vor allem bei *Zentralen Orten* und *Windenergie*
- Besonders erfolgreich sind informelle Instrumente, wenn die Ergebnisse politisch beschlossen werden; Damit werden die Ergebnisse politisch verbindlich und von den Entscheidungsträgern besser akzeptiert
- Es ist von Vorteil für die Abstimmung von Regionalplanung und Fachplanungen, wenn diese in einem Gebäude untergebracht sind; Dann steigt die Wahrscheinlichkeit, dass es bereits während der Aufstellung des

- Regional- bzw. Fachplans zu einem Austausch kommt und nicht erst bei der formellen Beteiligung
- Untersuchungen/Analysen zu Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Daseinsvorsorge haben manchmal zur Folge, dass es der Politik schwerfällt, die Ergebnisse zu akzeptieren und entsprechende Beschlüsse zu fassen; Dies ist besonders in stark schrumpfenden Regionen der Fall, wenn die künftigen Auswirkungen auf die Infrastruktur deutlich werden
 - Die Regionalplanung verfügt in der Regel über zu wenig Personal für Tätigkeiten über die Pflichtaufgaben (Planaufstellung, Fortschreibung, Stellungnahmen, usw.) hinaus; So binden z.B. Fortschreibungen zur Windenergie oder die Neuaufstellung eines Regionalplans sämtliche Personalkapazitäten über längere Zeiträume, sodass währenddessen häufig keine Spielräume für informelle Aktivitäten bleiben

6. Handlungsempfehlungen und Vorschläge für neue Instrumente

6.1. Zusammenfassung der Kernaussagen

ZUM VERHÄLTNIS VON REGIONALPLANUNG UND FACHPLANUNGEN

Es ist Aufgabe der Raumordnung, die bestehenden Ansprüche an den Raum aus den Fachplanungen von Bund, Ländern und Kommunen sowie ggf. Privatleuten zu sammeln, zu verarbeiten und zu koordinieren. Aus der Praxis wird berichtet, dass eine Abstimmung der Fachplanungen zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge in der Fläche immer weniger gelingt. Dies sei u.a. auf eine geringe politische Unterstützung des koordinierenden Auftrags der Raumordnung, insbesondere der Regionalplanung, zurückzuführen. Das Ziel, raumrelevante Daseinsvorsorgeeinrichtungen an *Zentralen Orten* zu bündeln und dort eine Versorgung der Bevölkerung anzubieten, erfordert eine koordinierende und teilweise eine aktiv steuernde Haltung der Regionalplanung gegenüber den Fachplanungen. Hierzu muss den politischen Entscheidungsträgern und den sektoral planenden Fachverwaltungen der Mehrwert einer integrierenden Planung, etwa durch die Bündelung von Angeboten in *Zentralen Orten*, verdeutlicht werden. Eine frühzeitige Einbeziehung der entsprechenden, für die Daseinsvorsorge relevanten, Fachplanungen kann den Koordinationserfolg maßgeblich verbessern. Die Intensität des Einsatzes formeller und möglicher weiterführender informeller Instrumente zur Koordination der Fachplanungen und zur Stärkung der Daseinsvorsorge ist sicherlich auch zu einem Großteil personenabhängig. Fachliches Interesse, persönliche und institutionelle Vernetzung sowie vorhandene Arbeitskapazitäten nehmen starken Einfluss. Es ist zu bedenken, dass die Wahrnehmung von stärker zu koordinierenden Aufgaben – über die reinen Pflichtaufgaben hinaus – eine entsprechende Personalausstattung der Regionalplanung erfordert.

ZUM VERHÄLTNIS FORMELLER UND INFORMELLER INSTRUMENTE

Eine Mischung von formellen und informellen Instrumenten, d.h. planungsrechtlich verbindlichen Instrumenten und Instrumenten ohne Bindungswirkung im Sinne von § 4 ROG, ist zentral für eine effektive Steuerung der Daseinsvorsorge. Informelle Instrumente binden mehr Akteure als formelle Instrumente ein und profitieren von ihrer Flexibilität. Grundsätzlich ist es nicht sinnvoll, informelle Instrumente zu formalisieren. Dennoch ist insbesondere eine Verlässlichkeit der Förderansätze und eine Verstetigung der Akteursnetzwerke bedeutsam. Zur rechtlichen Absicherung informeller Abstimmungen könnten vermehrt Teilpläne oder landesplanerische Verträge genutzt werden. Sowohl die inhaltlich-rechtliche als auch die zeitliche Absicherung und Verstetigung der informellen Konzepte (im Sinne der Nachhaltigkeit) sollte von der Regionalplanung gefördert werden.

Aufbauend auf der Ergebnisauswertung der rechtlichen Grundlagen, der Inhalte der formellen und informellen Instrumente der Regionalplanung, den Erkenntnissen aus der Befragung der Träger der Regionalplanung und der Durchführung eines Expertenworkshops, werden nun zusammenfassend folgende Fragen beantwortet:

- Wie kann die Aufgabe *Daseinsvorsorge* durch die Regionalplanung effektiver und effizienter wahrgenommen werden?
- Wie ist die Beeinflussung von *Daseinsvorsorge* und Fachplanungen durch die Regionalplanung insgesamt einzuschätzen und welche Handlungsempfehlungen können formuliert werden, um die Steuerungseffektivität der Regionalplanung deutlich zu verbessern?

Hierzu werden Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums (vgl. Kapitel 6.2) abgeleitet. Außerdem wird auf Möglichkeiten eingegangen, die neue Instrumente für die Verbesserung der Steuerung der Daseinsvorsorge bieten könnten (vgl. Kapitel 6.3).

6.2. Ableitung von Handlungsempfehlungen

Zielsetzung der Studie war es, Empfehlungen für die Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums zu geben, um den Koordinationsauftrag der Regionalplanung in Bezug auf die Daseinsvorsorge und Fachplanungen zu stärken. Ansatzpunkte für die Verbesserung der Steuerungswirkung der Regionalplanung wurden sowohl aus der juristischen Betrachtung der Regionalplanung zur Koordination und Steuerung von Daseinsvorsorge und Fachplanungen (vgl. Kapitel 4), aus der umfassenden Untersuchung der formellen und informellen Instrumente sowie aus der Befragung der Träger der Regionalplanung abgeleitet (vgl. Kapitel 5).

Im Folgenden werden diese Handlungsempfehlungen nach räumlicher Ebene und Zuständigkeit für den Gesetzgeber geordnet und für die Praxis der Landes- und Regionalplanung aufbereitet. Es werden Vorschläge unterbreitet, wie der Koordinationsauftrag der Regionalplanung in Bezug auf Daseinsvorsorge und Fachplanungen gestärkt werden kann. Zudem werden Empfehlungen für den formellen und informellen Instrumenteneinsatz formuliert sowie weitere Möglichkeiten für die Regionalplanung aufgezeigt, wie sie Anpassungsprozesse von Einrichtungen der Daseinsvorsorge an den demografischen Wandel in Zukunft effektiver begleiten kann, sodass sozialverträglichen und kosteneffizienten Lösungen zum Durchbruch verholfen wird.

Tabelle 35: Tabellarische Darstellung der Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlungen für den Gesetzgeber (Bund und Länder)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Koordinationsauftrag der Regionalplanung in Bezug auf die Fachplanungen in § 13 (1) ROG stärken ▪ Spezielle Raumordnungsklauseln redaktionell überarbeiten ▪ Spezielle Raumordnungsklauseln in den Fachgesetzen verankern ▪ Weitere qualifizierte Raumordnungsklauseln wie die Anpassungspflicht gemäß §1 (4) BauGB einführen ▪ Allgemeine Raumordnungsklauseln des § 4 ROG um eine Anpassungspflicht i.S.d. § 1 Abs. 4 BauGB ergänzen ▪ Informelle Abstimmungen in Teilplänen oder durch landesplanerische Verträge rechtlich absichern ▪ Modellvorhaben evaluieren und Verstetigungsmöglichkeiten prüfen ▪ Personelle Ausstattung der Landes- und Regionalplanung verbessern
Handlungsempfehlungen für die Praxis der Landes- und Regionalplanung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zentrales-Orte-Konzept konsequent anwenden und ggf. aktualisieren ▪ Sachliche Teilpläne der Daseinsvorsorge i.S.d. § 7 Abs. 1 S. 2 ROG einführen ▪ Mischung formeller und informeller Instrumente sichern ▪ Informelle Instrumente verstetigen ▪ Regionalentwicklungsstrategien durch die Regionalplanung koordinieren ▪ Koordinierungsfunktion aktiver wahrnehmen und Fachplanungen frühzeitig beteiligen ▪ Durch Datenanalyse und Information koordinieren ▪ Aktivitäten öffentlichkeitswirksamer vermarkten

Quelle: Eigene Darstellung ARL

6.2.1. Handlungsempfehlungen auf Ebene des Bundes

FORMELLE INSTRUMENTE DER RAUMORDNUNG

Auf Bundesebene besteht durch die Generalklausel des § 4 ROG und die Raumordnungsklauseln in den Fachplanungsgesetzen des Bundes und der Länder die formelle Vorgabe zur Abstimmung der Fachplanungen (vgl. Kapitel 4.2). Auf Ebene der Länder bietet sich ein breites formelles Instrumentarium durch z.B. Landes- und Regionalpläne, Teilpläne und Teilfortschreibungen, Raumordnungsverfahren, Landesplanerische Stellungnahmen, sowie durch informelle Instrumente wie u.a. Entwicklungskonzepte, Regionalkonferenzen sowie Wettbewerbe (vgl. Kapitel 5). Diese Instrumente sind zur effektiven Steuerung der Daseinsvorsorge von den zuständigen Akteuren soweit als möglich auszuschöpfen. Auf Bundesebene sind dafür die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen.

Eine koordinierende Steuerung durch Regionalplanung ist in Bezug auf die Daseinsvorsorge insbesondere sinnvoll, da Versorgungen durch unterschiedliche sektorale Fachplanungen integriert und abgestimmt, Interessen zur Nutzung von Grund und Boden abgewogen sowie Konflikte in Bezug auf die Nutzung von Flächen gelöst werden können. Hierbei spielt insbesondere die Orientierung am Zentrale-Orte-Konzept eine wichtige Rolle.

Empirische Untersuchungen, u.a. von Greiving, Flex, Terfrüchte (2015), belegen in Bezug auf die Tragfähigkeit von *Zentralen Orten*, dass sich die infrastrukturelle Ausstattung in einzelnen Orten nicht mit den Zielsetzungen des Zentrale-Orte-Konzepts deckt und eine Anpassung notwendig ist, um die Steuerungswirkungen zu verbessern. Zudem unterscheiden sich die Steuerungskonzepte in den Ländern stark.

Für die Gewährleistung der Daseinsvorsorge scheint eine teilräumliche Differenzierung der Mindeststandards sinnvoll. Hierbei sollten jedoch auch bundesweite Maßstäbe und Diskussionen berücksichtigt werden und der Erreichbarkeit eine besondere Bedeutung beigemessen werden (vgl. MKRO 2005). Eine teilräumliche Differenzierung von Standards erscheint fachlich sinnvoll, ist aber politisch nur schwer zu realisieren. Die genaue Abgrenzung entsprechender Teilräume (Räume mit besonderem Handlungsbedarf zur Daseinsvorsorge) verlangt überzeugende Kriterien und transparente Festlegungen. Zudem besteht einerseits die Sorge vor einer „Stigmatisierung“ (des Handlungsraumes) und andererseits vor finanziellen Benachteiligungen (außerhalb des Handlungsraumes).

Den Handlungsbedarf verdeutlicht auch die aktuelle Fassung der Leitbilder zur Raumentwicklung in Deutschland (MKRO 2016, insbesondere Leitbild 2). Weitere Hinweise für eine Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und die Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge liegen vor (vgl. Greiving et al. 2014; ARL 2015).

Bei der Auswertung der formellen Instrumente zeigten sich Unschärfen bei der Verwendung der Begriffe Ziele, Grundsätze und nachrichtlichen Übernahmen. Auch die speziellen Raumordnungsklauseln werden von den Gesetzgebern in unsystematischer Weise verwendet. Es wird zum Teil auf sie verzichtet oder sie sind missverständlich formuliert („Ziele der Raumordnung müssen berücksichtigt werden“). Die Begriffe sollten juristisch klar voneinander abgegrenzt verwendet und eine redaktionelle Überarbeitung der speziellen Raumordnungsklauseln vorgenommen werden. Die Bindungswirkung der Festsetzungen in den Raumordnungsplänen der Länder sollte verdeutlicht und das Bewusstsein für die Verwendung der jeweiligen Begriffe und die rechtliche Bindungswirkung der unterschiedlichen Festlegungen geschärft werden. Weiterer Forschungsbedarf besteht hinsichtlich der Frage, inwieweit eine Ermächtigungsgrundlage zur Formulierung von nachrichtlichen Übernahmen und Ergänzungen zur Inhaltserweiterung erforderlich ist.

Eine effektive Steuerung der Daseinsvorsorge stößt in vielen Situationen an Grenzen. Das gilt in Themenbereichen wie *Schule* und *ÖPNV*, in denen die Fachplanungen aktiv planerisch tätig sind. Im Handlungsfeld *Einzelhandel* und

Nahversorgung werden Standortentscheidungen überwiegend nach marktwirtschaftlichen Kriterien getroffen. Gewisse Steuerungsmöglichkeiten hat die Raumordnung bzw. Regionalplanung über Negativaussagen (z.B. Unzulässigkeit des großflächigen Einzelhandels außerhalb von Zentren) bzw. durch Standortangebote (etwa in *Zentralen Orten*).

Ein zentraler Ansatz zur verbesserten Abstimmung sektoraler Fachplanungen durch die Regionalplanung kann eine Stärkung ihrer Koordinierungsfunktion sein. Die Moderationsfunktion der Regionalplanung ist sowohl aufgrund der integrierten Sicht auf die Daseinsvorsorge sinnvoll, als auch aufgrund der guten Datenbasis auf regionaler Ebene. Zwar ist diese Funktion in gewissem Maß bereits in § 13 (1) ROG formuliert, sie sollte jedoch noch expliziter betont werden. Eine konkrete Nennung in bundesweiten Rechtsgrundlagen kann zu einer Kompetenzstärkung der Regionalplanung führen. Die Regionalplanung sollte die Aufgabe erhalten, aktiv auf die Fachplanungsträger und weitere relevante Akteure zuzugehen und die Koordination der unterschiedlichen Interessen im Sinne einer möglichst effizienten flächendeckenden Daseinsvorsorge zu verantworten.

Es bleibt einer weiteren Untersuchung vorbehalten, ob es rechtlich tragbar ist, landesplanerische Verträge nicht nur zur Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen, sondern auch darüber hinaus planerisierend oder -ergänzend einzusetzen (vgl. ARL 2011, Gebert 2010).

INFORMELLE INSTRUMENTE DER RAUMORDNUNG

Informelle Instrumente mit vernetzendem Charakter sollten gestärkt und möglichst in verbindliche, langfristige Kooperationsformen überführt werden. Informelle Abstimmungen können durch formelle Instrumente, wie Teilpläne und landesplanerische Verträge, abgesichert werden. Instrumente, wie Förderungen oder vertragliche Selbstbindungen, können die Durchsetzungsfähigkeit der Konzepte gewährleisten. Ein ebenfalls wichtiger Aspekt ist die Verstetigung von Instrumenten nach Auslauf der Förderung.

Eine Verbesserung der Tragfähigkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge und eine Stärkung der Ankerfunktion von *Zentralen Orten* könnte dadurch erreicht werden, dass finanzielle Förderungen stärker an die Leistungen der Städte und Gemeinden als *Zentrale Orte* gebunden werden. Das gilt sowohl für eine direkte finanzielle Unterstützung von entsprechenden Infrastrukturen sowie auch für die Verteilung von Mitteln über den kommunalen Finanzausgleich. Durch entsprechende Bindungen würden die zentralörtlichen Strukturen und damit die Bündelung der Daseinsvorsorge deutlich gestärkt (vgl. dazu u.a. ARL 2016b).

Weiterer Forschungsbedarf zeigte sich in Bezug auf Planevaluation. Auch eine Evaluierung der bisher durchgeführten Modellvorhaben und deren Verstetigungsmöglichkeiten erscheinen aus wissenschaftlicher sowie aus planungspraktischer Perspektive sinnvoll.

Grundsätzlich sollten die Akteure der Raumordnung ihre Kompetenzen und möglichen Unterstützungsleistungen besser vermarkten. Hierfür ist auch eine Orientierung an moderneren, stärker raumentwicklungs- als raumordnungsbezogenen Ansätzen notwendig, um als Partner für unterschiedlichste Akteure attraktiver zu werden.

FACHPLANUNG

In Bezug auf die Gewährleistung der Daseinsvorsorge sollte die Raumrelevanz bestimmter Planungen, wie beispielsweise von Schul- oder Krankenhausstandorten, stärker hervorgehoben werden. Spezielle Raumordnungsklauseln in den Fachgesetzen wie § 32 Abs. 1 HStrG, § 4 Abs. 2 Satz 2 NdsKHG sind wünschenswert, da sie bestimmte Sachverhalte klärend an geeigneter Stelle darstellen. Sie sollten auf eine Anbindung an das Zentrale

Orte-Konzept hinweisen. Es könnte angedacht werden, die Durchsetzbarkeit der Raumordnung durch die Einführung einer Anpassungspflicht, wie sie bislang nur das BauGB in § 1 Abs. 4 kennt, zu stärken. Nach geltendem Recht sind die Fachplanungsträger nicht verpflichtet, die Ziele der Raumordnung sofort zu verwirklichen, sondern nur gelegentlich in einer autonomen Planungsentscheidung zu beachten (Koordinierungsplanung). Es ist jedoch unklar, ob eine solche Planungspflicht noch auf die Kompetenz zur Raumordnung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG gestützt werden kann. Jedenfalls könnte sie auf den Kompetenztitel zur jeweiligen Fachplanung gestützt werden.

6.2.2. Handlungsempfehlungen auf Ebene der Länder

FORMELLE INSTRUMENTE DER LANDESPLANUNG

Auf der Ebene der Landesplanung sollte in der Kategorie der formellen Instrumente insbesondere die Rolle des Zentrale-Orte-Konzepts gestärkt werden. Das Zentrale-Orte-Konzept sollte konsequent angewendet und weiterentwickelt werden. Dazu wäre zunächst eine Untersuchung der realen Situation der Zentren im Vergleich zu den Ausweisungen im Rahmen des Zentrale-Orte-Konzepts vorzunehmen. Unter Schrumpfungsbedingungen wären dann die zentralörtlichen Ausweisungen bestimmter Städte und Gemeinden herabzustufen oder aber ihre Ausweisung als normative, planerische Aussage, dann aber verbunden mit entsprechenden finanziellen Zusagen, beizubehalten. So kann etwa in dünn besiedelten, strukturschwachen schrumpfenden Regionen die Ausweisung zu Mittel- und Grundzentren auch dann sinnvoll sein, wenn ein entsprechender Status empirisch nicht nachweisbar ist, aber eine Versorgung der Bevölkerung gewährleistet sein muss. Liegen hingegen *Zentrale Orte*, deren Ausweisung nicht mehr ihrem empirischen Status entspricht, nah beieinander, so sind entweder Herabstufungen vorzunehmen oder (verbindliche) Kooperationen in Form von Städteverbänden und zentralörtlichen Netzen festzulegen. Hier gibt es in den verschiedenen Ländern eine durchaus sehr unterschiedliche Praxis im Umgang mit den Problemen.

Bei der Gewährleistung der Daseinsvorsorge geht es letztlich immer um die Versorgung von Individuen. Daher kann es in Zukunft sinnvoll sein, mit Standards nicht die angebotenen Leistungen (Input), sondern das jeweils spezifisch zu erzielende Ergebnis (Outcome) eines Bereichs der Daseinsvorsorge zu bestimmen, wie beispielsweise gute Bildung, Möglichkeiten zur Mobilität, körperliche Unversehrtheit usw. Bislang ist in der politischen Diskussion eher eine Orientierung am Infrastrukturangebot und Leistung als an der Wirkung zu konstatieren. Durch eine Veränderung der Perspektive werden vielfältige Wege der Aufgabenerfüllung durch die Anwendung formeller oder informeller Instrumente ermöglicht. Diese Wirkungsorientierung benötigt eine Anpassungsphase und erfordert eine schrittweise Einführung, welche politisch und fachlich gestaltet werden muss (vgl. ARL 2016a).

Um ein Mindestmaß an Versorgung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zu gewährleisten, sollten Mindeststandards im Rahmen bestimmter räumlicher Bezüge (z.B. auf regionaler Ebene in Fachplänen) definiert werden. Mindeststandards der Versorgung sollten z.B. Krankenhausversorgung, Rettungsdiensterreichbarkeit, Postversorgung, Schulen in *Zentralen Orten* und Erreichbarkeit regeln.

Von Seiten der Landesebene sollte der Auftrag der Regionalplanung zur fachübergreifenden Koordinierung raumwirksamer und für die Daseinsvorsorge relevanter Planungen gestärkt werden. Damit könnte auch eine veränderte Wahrnehmung der Regionalplanung durch die Fachplanungen einhergehen. Für diese veränderte Rolle der Regionalplanung im Sinne einer zusätzlichen Aufgabe der Behörde müssten die Personalkapazitäten geprüft und ggf. aufgestockt werden.

INFORMELLE INSTRUMENTE DER LANDESPLANUNG

Auf Ebene der Bundesländer sollten zur Stärkung der Daseinsvorsorge möglichst viele relevante Akteure ressortübergreifend kooperieren, um beispielsweise in Förderrichtlinien und durch Wettbewerbe Anreize zu schaffen. Hierbei sollten Landes- und Regionalplanung einbezogen werden und sich aktiv, insbesondere moderierend, einbringen. Eine Verknüpfung von Zielsetzungen der Regionalplanung mit Förderansätzen der Regionalentwicklung aus den EU Fonds ELER und EFRE sollte erfolgen, um öffentliche Mittel zielgerichtet einzusetzen.

FACHPLANUNG

Die Koordination der Fachplanungen ist eine wichtige Aufgabe der Regionalplanung. Inwieweit diese Abstimmung problemlos erfolgen kann, ist jedoch u.a. auf die Rahmenbedingungen und institutionellen Zuschnitte der Regionalplanung zurückzuführen. So ergeben sich durch die verschiedenen Arten der Organisation der Regionalplanung (u.a. in Bezirksregierungen, Regionalen Planungsverbänden) unterschiedliche Chancen und Probleme.

Für die Steuerung der Daseinsvorsorge durch die Fachplanungen lässt sich aus den Untersuchungen insbesondere eine hohe Bedeutung einer Abstimmung von ÖPNV- und Schulentwicklungsplanungen ableiten. Diese sollte sich am aktualisierten Zentrale-Orte-Konzept orientieren. Die Planung der Schulstandorte sollte auf Landes- und Regionalebene abgestimmt sein.

6.2.3. Handlungsempfehlungen auf Ebene der Region

FORMELLE INSTRUMENTE DER REGIONALPLANUNG

Die Regionalplanung sollte gezielt das Thema *Daseinsvorsorge* in den Blick nehmen. Dies kann durch einen Sachlichen Teilplan *Zentrale Orte* (mit Fokus auf *Daseinsvorsorge*) erfolgen, wie es beispielsweise in Sachsen bereits getan wird. Auch durch einen Sachlichen Teilplan *Daseinsvorsorge* oder einen gesonderten Bericht *Daseinsvorsorge* kann das Thema gestärkt werden. Hierbei muss bedacht werden, dass es um eine Stärkung des Themas *Daseinsvorsorge* gehen soll, ohne dieses von relevanten Strategien (wie dem Zentrale-Orte-Konzept) zu trennen. Insbesondere die Steuerungsfähigkeit in tragfähigkeitsgefährdeten Räumen sollte dabei im Mittelpunkt der Betrachtung durch die Akteure stehen.

Zentrenverbünde sollten geschaffen und mit Erreichbarkeitskonzepten kombiniert werden. Für den Aufbau tragfähiger Infrastrukturen der Daseinsvorsorge sind auch mobile und digitale Lösungen einzubeziehen.

INFORMELLE INSTRUMENTE DER REGIONALPLANUNG

Informellen Instrumenten ist auf regionaler Ebene eine besondere Bedeutung für die Stärkung der Daseinsvorsorge beizumessen. Im Sinne einer „Koordination durch Information“ kann die regelmäßige Erstellung und öffentlichkeitswirksame Vermittlung von Berichten, Ergebnissen der Raumbearbeitung, Prognosen und Monitoringergebnissen zu einer effizienteren Steuerung beitragen. Die vorhandene, umfassende Datenbasis kann als Attraktivitätsfaktor für die Einbeziehung der Regionalplanung betrachtet werden.

In Bezug auf die Abstimmung von Konzepten des Regionalmanagements unterschiedlicher Förderansätze und Raumzuschnitte kann die Regionalplanung übergeordnet als dauerhafter, koordinierender Partner dienen. Häufig ist in diesen Entwicklungskonzepten eine Diskrepanz zwischen der Akteursebene und dem Planungsraum festzustellen. Die Regionalplanung kann hier koordinierend für eine Abdeckung des Gesamttraums und eine Abstimmung

der Konzepte miteinander sorgen.

Im Rahmen von Regionalkonferenzen zur Daseinsvorsorge kann mit moderierender Unterstützung der Regionalplanung das Bewusstsein für Problemlagen und Steuerungsmöglichkeiten sowie die Vernetzung der öffentlichen und privaten Akteure verbessert werden. Weitere unterstützende Instrumente können beispielsweise Wettbewerbe für Daseinsvorsorge sein.

FACHPLANUNG

Da die Zweistufigkeit im Bereich der Fachplanungen nicht derart ausgeprägt ist wie in der Landes- und Regionalplanung, sei hier auf die Ausführungen zur Fachplanung auf Landesebene verwiesen.

6.3. Vorschläge für neue Instrumente zur Verbesserung der Steuerung der Daseinsvorsorge

Seit über zehn Jahren wird im Zusammenhang etwa mit Diskussionen zur Reformulierung und Umsetzung der raumordnerischen Leitvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, im Rahmen zahlreicher Modellvorhaben der Bundesraumordnung, aber auch der ländlichen Entwicklung sowie in vielen wissenschaftlichen Studien über innovative Ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge insbesondere in strukturschwachen, dünn besiedelten und durch Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung gekennzeichneten Räumen diskutiert. Viele innovative Ansätze und Instrumente wurden im Rahmen von Modellvorhaben schon (befristet) erprobt und fanden, wie die oben dargestellten Erhebungen gezeigt haben, bereits punktuell Eingang in die Regionalplanung. Von daher kann es zum jetzigen Zeitpunkt weniger darum gehen, weitere neue Instrumente und Ansätze zu konzipieren, sondern vorhandene Ideen und experimentelle Umsetzungen sowie Erfahrungen damit zu sammeln, zu bewerten und alltagstauglich zu machen. Im Folgenden werden daher einige Ansätze und Instrumente, die von der Regionalplanung zu einer verbesserten Steuerung der Daseinsvorsorge umgesetzt werden könnten, angesprochen. Dabei ist selbstverständlich, dass dies in der Regel nur auf der Grundlage entsprechender raumordnungsrechtlicher Regelungen und landesplanerischer Vorgaben bzw. Ermöglichungen, sowie im Zusammenwirken mit den kommunalen Gebietskörperschaften der betreffenden Räume und den dort aktiven Fachplanungen, möglich ist.

In diesem Sinne seien vor allem folgende Ansätze und Instrumente noch einmal hervorgehoben:

Generell sollten für Regionalpläne, insbesondere aber für alle kommunalen Planungen mit Relevanz für die Daseinsvorsorge, zu denen seitens der Regionalplanung Stellung zu nehmen ist, sogenannte *Demografiechecks* durchgeführt werden. Das bedeutet, dass Aussagen zu relevanten Bereichen der Daseinsvorsorge – aber auch zu hier nicht im Fokus stehenden neuen Flächenausweisungen – vor dem Hintergrund der bisherigen und insbesondere der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung legitimiert werden müssen. Mit einem sogenannten Demografiecheck sind keine rechtlich relevanten Folgen verbunden, aber es wird für die planende Stelle und die Gremien, die auf politischer Ebene die Pläne beschließen, der Begründungsdruck für einschlägig relevante Ausweisungen erhöht. Der Demografiecheck kann auch mit einem Demografie-Coaching verbunden werden. Dabei kann etwa die Regionalplanung, ggf. unterstützt durch zusätzlich finanzierte externe Berater, kommunale Planungen mit Hinweisen zu einer „demografiefesten“ Daseinsvorsorge unterstützen.

Es liegt in der Logik und Perspektive einer integrativen, querschnittsorientierten, räumlichen Gesamtplanung sowie in der Analogie zur Ausweisung spezifischer Raumkategorien oder Raumtypen, *Räume mit besonderem Handlungsbedarf zur Sicherung der Daseinsvorsorge* auszuweisen. Dabei werden sowohl in der Landes- als auch der

Regionalplanung in den Planwerken Räume dargestellt, in denen jetzt und/oder künftig die Tragfähigkeit der Einrichtungen der Daseinsvorsorge aufgrund des demografischen Wandels bzw. der wirtschaftlichen Strukturschwäche besonders gefährdet ist. Für die in der Plankarte ausgewiesenen Teilräume könnten im Text Ziele und Grundsätze (sowie ggf. weitere Hinweise) formuliert werden, die für diese spezifischen Räume und ihre besondere Problematik innovative Ansätze benennen, z.B. zu der Verbesserung der Erreichbarkeit von Infrastrukturen, der Flexibilisierung und Mobilisierung der Daseinsvorsorge, Notwendigkeit spezifischer Um- und Rückbaustrategien und der Flexibilisierung von Standards. Dazu kann auch die Aufforderung an die kommunalen Planungsträger gehören, zur besseren Abstimmung, im Kontext interkommunaler Kooperation, regionale oder gemeinsame Flächennutzungspläne zu erarbeiten, raumordnerische Verträge zu schließen, Kooperationen wie Städteverbände einzugehen usw. Die Abgrenzung dieser Räume hat nachvollziehbar und transparent mit Hilfe sorgfältiger statistischer Analysen unter Verwendung einschlägiger Indikatoren der amtlichen Statistik zu erfolgen, zumal damit relevante Folgen wie die Konzentration und Priorisierung von Fördermitteln verbunden sein können¹⁵⁴.

In der Regionalplanung können die strategischen Ansätze und konkreten Vorgaben zur Daseinsvorsorge auch im Rahmen eines Sachlichen Teilplans *Regionale Daseinsvorsorge* gebündelt werden. Er ist sowohl als rechtlich verbindlicher Teilplan des Regionalplans wie auch als „erläuternde Beikarte“ vorstellbar. Hier werden in räumlicher und inhaltlicher Hinsicht relevante Aussagen zur Sicherung der Daseinsvorsorge im Sinne der Verbesserung der Erreichbarkeit von Einrichtungen, der Flexibilisierung und Mobilisierung der Daseinsvorsorge, der interkommunalen Kooperation usw. gebündelt. Ein Teilplan dieser Art könnte in einem von der Aufstellung des Regionalplans unabhängigen, aber selbstverständlich mit diesem verbundenen, moderierten Verfahren – im Hinblick auf eine erfolgreiche Umsetzung – unter breiter Beteiligung der relevanten Akteure, insbesondere der Kommunen und der einschlägigen Fachplanungen, aber auch von Akteuren der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft, erarbeitet werden.

Ein weiteres, innovatives Instrument sind *Zielvereinbarungen*, die zwischen Land und Planungsregionen bzw. Regionalplanung und interkommunal organisierten Teilräumen zur Sicherung der Daseinsvorsorge sowie zur Erarbeitung und Umsetzungen entsprechender Strategien geschlossen werden können. Diese mittelfristig angelegten Zielvereinbarungen könnten Aussagen zur praktischen Umsetzung, insbesondere zur finanziellen Unterstützung und rechtlichen Ausgestaltung kooperativer Ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge enthalten. Ziel wäre dabei, während der Laufzeit der Zielvereinbarung innovative Veränderungen in Form eines Umbaus, ggf. eines strategisch gezielten Rückbaus wichtiger Bereiche der Daseinsvorsorge zu erreichen, sodass am Ende eine längerfristig tragfähige Lösung, ggf. unter Beteiligung von zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren, gefunden ist. Eine verschärfte Form der Verwendung von Zielvereinbarungen wäre die Aussage, dass bei ausbleibendem Erfolg, etwa bei fehlender Kooperationsbereitschaft der kommunalen Akteure, künftig das Niveau der Unterstützung durch die übergeordnete Ebene abgesenkt würde. Dieses Vorgehen würde selbstverständlich eine enge Einbindung der relevanten Fachplanungen und Fachpolitiken verlangen (vgl. Beirat für Raumentwicklung 2011).

In eine ähnliche Richtung, wenn auch stärker räumlich differenziert, ist der Ansatz der sogenannten *Selbstverantwortungsräume* angelegt (vgl. Aring 2013). Damit ist gemeint, dass für einen Teilraum einer Planungsregion, aus mehreren Kommunen oder einer Großkommune bestehend, Kernbereiche definiert werden, in denen die üblichen

¹⁵⁴ Ein Beispiel für einen entsprechenden Ansatz enthält das aktuelle Landesraumentwicklungsprogramm 2016 Mecklenburg-Vorpommern mit den sogenannten „ländlichen Gestaltungsräumen“. Hier werden sinngemäß ähnliche Gedanken und Überlegungen unter den zutreffenden Überschriften Information – Innovation – Kooperation vorgetragen. Vergleichbare Überlegungen wurden auch schon von der Landesplanung im Freistaat Sachsen angestellt (vgl. Scharmann 2015).

Einrichtungen der Daseinsvorsorge unter Gewährleistung einschlägiger Mindeststandards vorgehalten werden. Außerhalb dieser Kernbereiche, d.h. in äußerst dünn besiedelten und strukturschwachen Teilräumen, würde die Erfüllung dieser Standards nicht mehr garantiert, sondern verstärkt auf organisatorische Eigeninitiative und Mobilitätsbereitschaft der dort ansässigen Bevölkerung gesetzt. Mit diesem Ansatz würden entsprechende Vorgehensweisen in anderen, sehr dünn besiedelten Mitgliedsstaaten der EU aufgenommen.

Eine besondere Herausforderung für die Regionalplanung und die bei der Daseinsvorsorge mitwirkenden Fachplanungen besteht darin, auch die Potenziale und Handlungsfähigkeit sogenannter *Raumpioniere* zu berücksichtigen (vgl. Aring 2013). Vor allem in dünn besiedelten und strukturschwachen Räumen finden sich zunehmend Einzelpersonen, Initiativen und kleine Unternehmen, die unabhängig von vorhandenen Schwerpunkten der Siedlungsentwicklung, der Infrastruktur und der Wirtschaft Initiativen ergreifen, um eigene Ansprüche zu realisieren. Diese Initiativen entziehen sich von ihrem Selbstverständnis her einer systematischen Einbindung in planungsrechtlich verbindliche Raumentwicklungsstrategien. Gleichwohl sind sie wichtige Anker- und Bezugspunkte, die die Lebenssituation in schwierigen Lagen maßgeblich verbessern können. Bisher werden sie im Rahmen der formellen Raumplanung gar nicht, in kooperativen Raumentwicklungsstrategien nur teilweise wahrgenommen und berücksichtigt. Dies ist zu verbessern.

Nicht nur die genannten, sondern auch weitere Instrumente und Ansätze zur innovativen Gestaltung der Daseinsvorsorge unter den Bedingungen „schwieriger“ räumlicher Strukturen und ungünstiger demografischer Entwicklungen können in einer *mehrstufigen Regionalstrategie Daseinsvorsorge* gebündelt werden. Die Formulierung und Koordinierung der Strategie wäre Aufgabe der Regionalplanung, verlangt aber die enge Einbindung der einschlägigen Fachplanungen und relevanten kommunalen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteure.

Literatur

AG Demografischer Wandel, 2015: Unveröffentlichter Bericht zur Vorbereitung des Demografie Gipfels der Bundesregierung 2015.

Appel, Markus, 2013: Bundesfachplanung versus landesplanerische Ziele der Raumordnung – Was hat Vorrang? Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 32. Jg. (8), S. 457–462.

Aring, Jürgen, 2010: Gleichwertige Lebensverhältnisse - Inverse frontiers - Selbstverantwortungsräume. In: IBA Stadtbau Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Weniger ist Zukunft. 19 Städte - 19 Themen. Berlin.

Aring, Jürgen, 2013: Inverse Frontiers. Selbstverantwortungsräume. In: Faber, Kerstin; Oswald, Philipp (Hrsg.): Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge. Leipzig, S. 42-56.

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), 2006: Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Positionspapier aus der ARL, Nr. 69. Hannover.

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), 2011: Raumordnerische Verträge zielorientiert und aufgabengerecht einsetzen. Positionspapier aus der ARL, Nr. 85, Hannover.

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), 2014: Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland 2013. Positionspapier aus der ARL, Nr. 96. Hannover.

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), 2015: Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen. Positionspapier aus der ARL, Nr. 102. Hannover.

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), 2016a: Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder. Positionspapier aus der ARL, Nr. 108. Hannover.

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), 2016b: Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen, Arbeitsberichte der ARL 17. Hannover

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), o.J.: COMMIN, 1.4 Hauptinstrumente des Planungssystems. Zugriff: <http://www.arl-net.de/commin/planning-germany/14-hauptinstrumente-des-planungssystems> [abgerufen am 29.08.2016].

Aubin, Bernhard, 2013: Daseinsvorsorge und Universaldienst. Eine ordnungsökonomische Untersuchung der staatlichen Aufgaben in den Wirtschaftsbereichen der Grundversorgung. Tübingen.

Bartram, Gesa, 2012: Die Ziele der Raumordnung – ein Planungsinstrument im Spannungsfeld zwischen gewachsenem Steuerungsanspruch und verfassungsrechtlichen Anforderungen. Baden-Baden.

BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2007: Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge. MORO-Informationen 2/2. Bonn.

BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2008: Infrastruktur und Daseinsvorsorge in der Fläche. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2. Bonn.

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2009: Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge. BBSR-Online-Publikation, 32/09. Bonn.

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2011: Bildung, Gesundheit, Pflege - Auswirkungen des demographischen Wandels auf die soziale Infrastruktur. BBSR-Berichte KOMPAKT, 11/2011. Bonn.

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2015: Perspektiven der Regionalentwicklung in Schrumpfungregionen. BBSR-Online-Publikation, 18/15. Berlin.

Bednarz, Hendrik, 2010: Demographischer Wandel und kommunale Selbstverwaltung. Berlin.

Beine, Heinrich, 2013: Neuerungen bei der Regulierung für den Breitbandausbau - Maßgeblich Änderungen insbesondere für TK-Unternehmen. MultiMedia und Recht, 16. Jg. (7), S. 430–433.

Beirat für Raumentwicklung, 2011: Region 2020: Zur Zukunft peripherer, strukturschwacher, ländlicher Regionen - Denkanstöße zur gleichwertigen Entwicklung und Handlungsansätze zur Daseinsvorsorge. Empfehlungen des Beirates für Raumentwicklung. Berlin. Zugriff: http://www.uni-kl.de/rur/fileadmin/Medien/Beratung_und_Projekte/Zukunftskonzept_Daseinsvorsorge.pdf [abgerufen am 29.08.2016].

Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.), 2013: Vielfalt statt Gleichwertigkeit. Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet. Berlin.

Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.), 2015: Von Hürden und Helden. Wie sich das Leben auf dem Land neu erfinden lässt. Zugriff: http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Von_Huerden_und_Helden/BI_HuerdenUndHelden_Online-1.pdf [abgerufen am 29.08.2016].

BMF Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), 2013: Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Berlin.

BMI Bundesministerium des Inneren (Hrsg.), 2013: Entwicklung eines Nationalen Koordinierungsrahmens zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft In: Jedes Alter zählt. Zweiter Demografie Gipfel der Bundesregierung am 14. Mai 2013. Berlin.

BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2006: Umbau statt Zuwachs - Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Berlin/Bonn.

BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2010a: Regionale Daseinsvorsorgeplanung. Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel. Werkstatt Praxis, Heft 64. Bonn.

BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2010b: Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte - gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. BMVBS-Online-Publikation, 12/2010. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/DL_ON122010.pdf?blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 29.08.2016].

BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2010c: Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge. BMVBS-Online-Publikation, 13/2010. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/DL_ON132010.pdf?blob=publicationFile [abgerufen am 29.08.2016].

BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2011: Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Denkanstöße für die Praxis. Berlin.

BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2012: Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Exklusion. Fähigkeiten und Ressourcen einer ländlichen Bevölkerung für eine angemessene Versorgung und Teilhabe am öffentlichen Leben. BMVBS-Online-Publikation, 27/2012. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2012/DL_ON272012.pdf?blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 29.08.2016].

BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2013: Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. MORO-Informationen 10/3. Bonn.

BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2016: Karte und Infrastrukturgrafik. Zugriff: www.regionale-daseinsvorsorge.de/modellregionen/karte-und-infrastrukturgrafik/ [abgerufen am 29.08.2016].

BMVI Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), 2011: Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge MORO. Zugriff: <http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/modellregionen/karte-und-infrastrukturgrafik/> [abgerufen am 29.08.2016].

BMVI Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), 2015: Kennzahlen in der Daseinsvorsorge. BMVI-Online-Publikation, Nr. 01/2015. Berlin.

Brenner, Michael; Arnold, Timo, 2015: Rechtsnatur und Rechtmäßigkeit von Nahverkehrsplänen. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 34. Jg. (7), S. 385–389.

Comils, Matthias, 2013: Kommentierung des § 78 TKH. In: Geppert, Martin/Schütz, Raimund (Hrsg.). Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Auflage. München.

Dehne, Peter; Kaether, Johann; Neubauer, Anja, 2015: Modellvorhaben der Raumordnung „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“. Unveröffentlichter Zwischenbericht, 2. Umsetzungsphase.

Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer (Hrsg.), 2011a: Daseinsvorsorge im demographischen Wandel zukunftsfähig gestalten. BMI Online-Publikation, 08/2011. Berlin.

Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer (Hrsg.), 2011b: Modellvorhaben Daseinsvorsorge 2030. BMI Online-Publikation, 11/2011. Berlin.

Deutsch, Markus, 2010: Raumordnung als Auffangkompetenz? – Zur Regelungsbefugnis der Raumordnungspläne. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 29. Jg. (24), S. 1520–1524.

Dosch, Axel, 2012: Dokumentation der Zukunftswerkstatt „Älter werden im Coburger Land“, Zur Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Zugriff: http://www.coburgerland-im-wandel.de/wp-content/uploads/2012/09/Dokumentation_ZKW_Senioren.pdf [abgerufen am 29.08.2016].

Durner, Wolfgang, 2005: Konflikte räumlicher Planungen – Verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtliche Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender planerischer Raumansprüche. Tübingen.

Durner, Wolfgang, 2010: Raumplanerische Koordination aus rechtlicher Sicht. Raumforschung und Raumordnung, 68. Jg. (4), S. 271–282.

Edenharter, Andrea, 2014: Der demografische Wandel als Herausforderung für das Raumordnungsrecht und das Baurecht. Berlin.

Ehlers, Dirk, 2000: Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Deutsches Verwaltungsblatt, 115. Jg., S. 1301–1310.

Einig, Klaus, 2008: Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2, S. 17–40.

Einig, Klaus, 2011a: Koordination infrastruktureller Fachplanungen durch die Raumordnung. In: Tietz, Hans-Peter; Hühner, Tanja (Hrsg.): Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung. Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgungssysteme. Forschungs- und Sitzungsberichte aus der ARL, Bd. 235. Hannover, S. 95–116.

Einig, Klaus, 2011b: Vergleichende Institutionenanalyse der Planzeichen zur Infrastruktur in Regionalplänen. In: Tietz, Hans-Peter; Hühner, Tanja (Hrsg.): Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung. Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgungssysteme. Forschungs- und Sitzungsberichte aus der ARL, Bd. 235. Hannover, S. 117–141.

Erbguth, Wilfried, 2013: Raumordnung und Fachplanung: ein Dauerthema – Grundsätzliches und Aktuelles. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 128. Jg. (5), S. 274–280.

Gebert, Friedrich, 2010: Raumordnerische Verträge in der Praxis. Vorstudie im Auftrag der ARL unter wissenschaftlicher Begleitung von W. Erbguth. Unveröffentlichtes Manuskript der ARL, Hannover.

Goppel, Konrad, 1998: Ziele der Raumordnung. Bayerische Verwaltungsblätter 129. Jg. (10), S. 289–292.

Goppel, Konrad, 2010a: Kommentierung des § 4 ROG. In: Spannowsky, Willy, Runkel, Peter; Goppel, Konrad. Raumordnungsgesetz (ROG) – Kommentar. München.

Goppel, Konrad, 2010b: Projektbezogene Ziele der Raumordnung zu Verkehrsvorhaben des Bundes und deren Bindungswirkung. Deutsches Verwaltungsblatt, 125. Jg. (1) S. 86–91.

Göttlicher, Stephan, 2011: „Weiche“ Planungsinstrumente auf regionaler Ebene. Die Regionalmanagement-Initiative des Landkreises Miesbach. Standort, Bd. 35 (2011), Heft 1, S. 16

Greiving, Stefan; Flex, Florian (Hrsg.), 2016: Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen. Arbeitsbericht der ARL, Nr. 17. Hannover.

Greiving, Stefan; Flex, Florian; Terfrüchte, Thomas, 2015: Vergleichende Untersuchung der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung. Raumforschung und Raumordnung, 73. Jg. (4), S. 285–297.

Greiving, Stefan; Winkel, Rainer; Flex, Florian; Terfrüchte, Thomas, 2014: Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/2013/ReformZentraleOrteKonzepte_Bundeslaender/EndberichtZentraleOrte.pdf?blob=publicationFile&v=3 [abgerufen am 29.08.2016].

Greiving, Stefan; Winkel, Rainer; Flex, Florian; Terfrüchte, Thomas, 2015: Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge – Endbericht. 30. September 2014 (letzte Änderung 10.2.2015). Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/2013/ReformZentrale-OrteKonzepte_Bundeslaender/EndberichtZentraleOrte.pdf;jsessionid=90BC42B3264A8945F307876984893C4E.live21302?blob=publicationFile&v=3 [abgerufen am 29.08.2016].

Heinze, Christian, 2014: Kommentierung des § 13 PBefG. In: Heinze, Christian; Fehling, Michael; Fiedler, Lothar. Personenbeförderungsgesetz (PBefG) – Kommentar. 2. Auflage. München, S. 232–316.

Jarass, Hans D., 2015: Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) – Kommentar. 11. Auflage. München.

Kämper, Norbert, 2013: Kein Nachtflugverkehr mehr über Deutschland? Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 32. Jg. (1-2), S. 8–14.

Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold, 2015: Regionale Daseinsvorsorge. Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe. Bonn.

Kment, Martin, 2003: Die Problematik des § 4 Abs. 3 ROG – Zielbindung Privater und Gesetzgebungskompetenz. Deutsches Verwaltungsblatt, S. 1018–1023.

Kment, Martin, 2010: Standortfestlegungen und Streckenverläufe – Neues vom Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung. Natur und Recht, 32. Jg. (6), S. 392–395.

Kment, Martin, 2013: Regulierungsrecht - Zukunfts- oder Auslaufmodell? – Eine Beobachtung der gesetzgeberischen Aktivitäten im Bereich der Energienetzinfrastruktur. Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft, 112. Jg. (1), S. 123–135.

Köck, Wolfgang, 2012: Pläne. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard; Voßkuhle, Andreas (Hrsg.). Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II. 2. Auflage. München: § 77.

Krappweis, Stefan, o.J.: Formelle und informelle Instrumente der Raumplanung. Zugriff: http://planung-tu-berlin.de/Profil/Formelle_und_Informelle_Planungen.htm [abgerufen am 29.08.2016].

Kube, Hanno, 2011: Kommentierung des Art. 109 GG. In: Maunz, Theodor; Dürig, Günter (Hrsg.). Kommentar zum Grundgesetz. 62. Jg., Ergänzungslieferung. München.

Kümper, Boas, 2014a: Zum Verhältnis von Bundes-, Orts- und Landesplanungen und zur Bedeutung des § 16 Abs. 3 Satz 3 FStrG. Deutsches Verwaltungsblatt, 129. Jg. (13), S. 823–831.

Kümper, Boas, 2014b: Das Verhältnis der Bundesfachplanung nach §§ 4 ff. NABEG zur Raumordnung der Länder. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 33. Jg. (21), S. 1409–1415.

Kuschnerus, Ulrich, 2010: Die Steuerung des Einzelhandels durch landesplanerische Ziele der Raumordnung. Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, 33. Jg. (4), S. 324–331.

Landkreis Vorpommern-Greifswald, o.J.: Zukunftswerkstatt Vorpommern-Greifswald. Zugriff: www.kreis-vg.de/Landkreis/Zukunftswerkstatt-VorpommernGreifswald/index.php?La=1&NavID=2098.74&object=tx|2164.217.1&kat=&quo=2&sub=0 [abgerufen am 29.08.2016].

Libbe, Jens; Hanke, Stefanie; Verbücheln, Maic, 2011: Rekommunalisierung - Eine Bestandsaufnahme. Difu-Papers. Berlin.

Lieber, Tobias, 2011: Aufgaben und Kompetenzen der Raumordnung – Eine Erwiderung. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 30. Jg. (15), S. 910–914.

Milstein, Alexander, 2016: Territorialer Zusammenhalt und Daseinsvorsorge – Grundlagen des europäischen Raumentwicklungsrechts. Berlin.

Milstein, Alexander; Grotefels, Susan, 2015: Zur Vereinbarkeit der Beschränkung der gemeindlichen Siedlungsentwicklung auf „zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche“ mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, 29. Jg., S. 125–130.

MKRO Ministerkonferenz für Raumordnung, 2005: Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. Beschluss vom 28. April 2005. Berlin.

MKRO Ministerkonferenz für Raumordnung, 2016: "Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland". Berlin

Neu, Claudia, 2009: Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden.

Pieroth, Bodo, 2014: Kommentierung des Art. 28 GG. In: Jarass, Hans D.; Pieroth, Bodo. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) – Kommentar. 13. Auflage. München, S. 609–624.

Priebs, Axel, 1996, Städtenetze als raumordnungspolitischer Handlungsansatz. Erdkunde. Band 50/1996, S. 35–45.

Reidt, Olaf, 2014: Kommentierung des § 11 BauGB. In: Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Ralf-Peter (Hrsg.). Baugesetzbuch (BauGB) – Kommentar. 12. Auflage. München.

Riedl, Magnus, 1994: Die Rechtsfigur des Redaktionsversehens. Archiv des öffentlichen Rechts, 119. Jg., S. 642–657.

Rojahn, Ondolf, 2011: Umweltschutz in der raumordnerischen Standortplanung von Infrastrukturvorhaben – Gestaltungsmöglichkeiten und Kompetenzgrenzen. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 30. Jg. (11), S. 654–662.

Runkel, Peter, 2010a: Kommentierung des § 3 ROG. In: Spannowsky, Willy; Runkel, Peter; Goppel, Konrad. Raumordnungsgesetz (ROG) – Kommentar. München.

Runkel, Peter, 2010b: Kommentierung des § 4 ROG. In: Spannowsky, Willy; Runkel, Peter; Goppel, Konrad. Raumordnungsgesetz (ROG) – Kommentar. München.

Sächsisches Staatsministerium des Innern, o.J.: Städtenetze. Zugriff: <http://www.landesentwicklung.sachsen.de/2366.htm> [abgerufen am 29.08.2016].

Schadtler, Kai, 2013: Neue Leitungen braucht das Land – und Europa! – Die Neuregelung der TEN-E-Leitlinien und deren Konsequenzen für das deutsche Planungs- und Genehmigungsrecht für Höchstspannungsleitungen unter besonderer Berücksichtigung der Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung. Zeitschrift für Neues Energierecht, S. 126–132.

Scharmann, Ludwig, 2015: Gleichwertige Lebensverhältnisse (nur) durch „gleiche“ Mindeststandards? Ansätze und Sichtweisen aus der Landesplanung am Beispiel Sachsens. Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1, S. 29–43.

Schink, Alexander, 2011: Verhältnis der Planfeststellung zur Raumordnung. Die Öffentliche Verwaltung, 23. Jg., S. 905-914.

Schmidt-Aßmann, Eberhard, 1977: Fortentwicklung des Rechts im Grenzbereich zwischen Raumordnung und Städtebau. Bonn.

Schoch, Friedrich, 1990: Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung nach der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Verwaltungsarchiv, 81. Jg., S. 18–54.

SDLN School of Distance Learning Niedersachsen, o.J.: Internetauftritt Zugriff: <http://www.sdln.de/> [abgerufen am 29.08.2016].

Steinberg, Rudolf, 2010: Landesplanerische Standortplanung und Planfeststellung – unter besonderer Berücksichtigung der Planung von Verkehrsflughäfen. Deutsches Verwaltungsblatt, S. 137–147.

Steinführer, Annett, 2015: Bürger in der Verantwortung. Veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge. Raumforschung und Raumordnung, 73. Jg. (1), S. 5–16.

Stelkens, Ulrich; Wabnitz, Miriam A., 2015: Neuere Rechtsprechung des BVerwG zu §§ 71 bis 75 TKG – Telegrafienwegerechtliche Traditionen in Zeiten des Breitbandausbaus. MultiMedia und Recht, 18, S. 302–307.

Stüer, Bernhard, 2015: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts – Planung – Genehmigung – Rechtsschutz. 5. Auflage. München.

Stüer, Bernhard; Hönig, Dietmar, 2002: Raumordnung und Fachplanung im Widerstreit. Umwelt- und Planungsrecht, S. 333–337.

Szabados, Tibor, 2009: Krankenhäuser als Leistungserbringer in der gesetzlichen Krankenversicherung. Berlin.

Tausch, Felix, 2011: Gestufte Bundesfernstraßenplanung – unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung. Hamburg.

Troeger-Weiß, Gabi, o.J.: Vorlesung Neue Instrumente der Raumplanung. Präsentation. Zugriff: http://www.uni-kl.de/rur/fileadmin/Medien/Lehre/Bachelor_Raumplanung/Neue_Instrumente_-_Gesamtfassung.pdf [abgerufen am 29.08.2016].

Uechtritz, Michael, 2007: Großflächige Einzelhandelsbetriebe und Regionalplanung. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 1337–1345.

Von Nicolai, Helmuth, 2004: Konsequenzen aus den neuen Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts zur raumordnerischen Steuerung von Windenergieanlagen – Oder: was ist der Unterschied zwischen einem Ziel? Zeitschrift für Umweltrecht, S. 74–80.

Wagner, Jörg, 1990: Die Harmonisierung der Raumordnungsklauseln in den Gesetzen der Fachplanung. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 1024-1031.

Wagner, Stephan, 2016: Verbindlich oder (ausnahmsweise) doch nicht? Die raumordnungsrechtliche Ewigkeitsfrage der Letztabgewogenheit von Zielen der Raumordnung– zugleich Überlegungen zu BVerwG, Urteil vom 16.4.2015 – BVERWG Aktenzeichen 4CN614 4 CN 6/14 – und OVG Münster, Urteil vom 22. 9. 2015 – OVG MU-ENSTER Aktenzeichen 10D8213NE 10 D 82/13.NE. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, S. 537–547.

Wahl, Rainer, 1981: Aktuelle Probleme im Verhältnis der Landesplanung zu den Gemeinden – Steuerung der Siedlungsentwicklung und Standortplanung. Die Öffentliche Verwaltung, S. 597–606.

Weghake, David, 2015: Planungs- und Zulassungsverfahren nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz. Berlin.

Weiß, Wolfgang, 2002: Privatisierung und Staatsaufgaben – Privatisierungsentscheidungen im Lichte einer grundrechtlichen Staatsaufgabenlehre unter dem Grundgesetz. Berlin.

Winkel, Rainer; Greiving, Stefan; Pietschmann, Holger, 2007: Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. Stand der Fachdiskussion. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) sowie des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Bonn.

Winkler, Markus, 2011: Schulentwicklungsplanung zwischen kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Schulverantwortung. Verwaltungsrecht und Verwaltungspraxis, Bd. 8, Berlin.

Wysk, Peter, 2015: Das Verhältnis von Bundes- zu Landesrecht am Beispiel des Krankenhausrechts. Deutsches Verwaltungsblatt, 130. Jg. (11), S. 661–666.

ZGB Zweckverband Großraum Braunschweig, 2014: Leitbilder des RROP. Zugriff: <http://www.zgb.de/regionalplanung/leitbilder-der-regionalentwicklung/> [abgerufen am 29.08.2016].