



AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Büchs, Sebastian:

Fähigkeiten und Potenziale der Regionalen Planungsverbände in Bayern

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4394054>

In:

Miosga, Manfred; Dudek, Simon; Klee, Andreas (Hrsg.) (2022):
Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern.
Hannover, 76 - 94.= Arbeitsberichte der ARL 35.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-43944>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Sebastian Büchs

FÄHIGKEITEN UND POTENZIALE DER REGIONALEN PLANUNGSVERBÄNDE IN BAYERN

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Struktur und Handlungsfähigkeit der Regionalen Planungsverbände
 - 2.1 Organisation
 - 2.2 Raum und Politik
 - 2.3 Aufgaben und Instrumente
 - 2.4 Ressourcen
 - 2.5 Zwischenfazit
 - 3 Potenziale der Regionalen Planungsverbände
 - 3.1 Anpassungen innerhalb der bestehenden Strukturen
 - 3.2 Möglichkeiten einer Strukturreform
 - 4 Ausblick
- Literatur

Kurzfassung

Die Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ schreibt der regionalen Planungsebene eine mögliche Schlüsselfunktion zur Verwirklichung des Staatsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse zu. Als Voraussetzung sieht sie jedoch umfassenden Reformbedarf bei den Regionalen Planungsverbänden. Der vorliegende Beitrag stellt die heutigen Möglichkeiten und Grenzen der Regionalen Planungsverbände dar. Darauf aufbauend zeigt er, wie bereits mit kleineren Anpassungen eine Stärkung der regionalen Planungsebene möglich wäre. Darüberhinausgehend werden verschiedene Möglichkeiten einer grundlegenden Reform der regionalen Planungs- und Verwaltungsebene vorgestellt und bewertet. Deutlich wird, dass insbesondere in ländlichen und städtischen Regionen unterschiedliche Ansätze verfolgt werden sollten.

Schlüsselwörter

Raumordnung – Landesplanung – Regionalplanung – Regionale Planungsverbände – Bayern

Capabilities and potentials of the regional planning associations in Bavaria

Abstract

The Commission of Inquiry on “Equivalent living conditions in the whole of Bavaria” attributes a potentially key role to regional planning in realising the state goal of equivalent living conditions. However, the report views comprehensive reform of the re-

gional planning associations as a prerequisite. This article presents the current possibilities and limits of the regional planning associations. Based on this, it shows how even minor adjustments could strengthen the regional planning level. In addition, a range of options for a fundamental reform of regional planning and administration are presented and evaluated. It becomes clear that various approaches should be pursued, differentiating particularly between rural and urban regions.

Keywords

Spatial planning – state planning – regional planning – regional planning associations – Bavaria

1 Einleitung

Die regionale Planungsebene hat das Potenzial, ganz wesentlich zur Verwirklichung des Staatsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse beizutragen. Die Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ schreibt ihr gar „eine Schlüsselfunktion“ dabei zu (Bayerischer Landtag 2018: 77). Anstehende Aufgaben der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen, der abgestimmten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in Verdichtungsräumen oder der Offenhaltung klimatisch bedeutsamer Freiräume sind nur regional zufriedenstellend zu lösen. Goppel (2012: 226) schreibt der Existenz einer funktionsfähigen Regionalplanung deshalb auch eine „entscheidende Bedeutung für eine geordnete Entwicklung des Landes“ zu.

Auch auf landespolitischer Ebene sind die genannten Themen präsent, in den politischen Lösungsansätzen jedoch spielen die regionale Planungsebene und mit ihr die Regionalen Planungsverbände (RPV) derzeit keine tragende Rolle. Im aktuellen Koalitionsvertrag von 2018 wird etwa die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse intensiv thematisiert, ohne jedoch Regionalplanung, Landesplanung oder auch die Regionalen Planungsverbände zu adressieren. Vielmehr werden explizit „starke und handlungsfähige Kommunen“ sowie die Umsetzung der Heimatstrategie mit Behördenverlagerungen und die Förderung der regionalen Initiativen als starke Entwicklungsmotoren vor Ort benannt, die mittels Regionalmanagement weiter unterstützt werden sollen (CSU/Freie Wähler 2018: 12).

Dies mag auch daran liegen, dass sich die bayerische Regionalplanung durchaus in Handlungsrahmen und Aufgaben von der Regionalplanung in den meisten anderen Bundesländern unterscheidet. Sie ist im Hinblick auf Ressourcen, Handlungsmöglichkeiten und planerische Instrumente schwächer ausgestattet, hat zugleich durch ihre kommunale Verfasstheit aber eine starke Bindung an die Gemeinden vor Ort. Der bayerische Landesentwicklungsminister Hubert Aiwanger sieht gerade in dieser besonderen Form der Regionalplanung einen großen Mehrwert als „Erfolgsgarant für unseren wachsenden Wohlstand!“¹

1 Rede anlässlich der Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbands Landshut am 23. Juli 2020. In: Regionaler Planungsverband Landshut (2020): Niederschrift über die 47. Verbandsversammlung am 23.07.2020 in Essenbach. Landshut.

Dementgegen erachtet es die Enquete-Kommission im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse als dringend geboten, die organisatorischen und administrativen Strukturen der Regionalplanung zu überprüfen und neu zu organisieren (Bayerischer Landtag 2018: 77).

Diese unterschiedlichen Einschätzungen und Gewichtungen des Themas Regionalplanung zeigen, dass auch unterschiedliche Erwartungen mit dieser Planungsebene verknüpft sind. Um eine gemeinsame Diskussionsgrundlage zu schaffen, geht der vorliegende Text zunächst der Frage nach, was diese „Bayerische Regionalplanung“ heute ganz konkret ausmacht und wie handlungsfähig sie tatsächlich ist. Darauf aufbauend werden Ansätze zur Stärkung dieser Ebene aus regionalplanerischer, planungspraktischer Sicht diskutiert.

2 Struktur und Handlungsfähigkeit der Regionalen Planungsverbände

Die regionale Planungsebene ist stark mit den Regionalen Planungsverbänden verknüpft. Denn sie sind als Träger die Herzkammer der Regionalplanung in Bayern. Die folgende Bestandsaufnahme zeigt deren aktuelle Möglichkeiten und Grenzen auf.

2.1 Organisation

Konstitution und Organisation der Regionalen Planungsverbände in Bayern ergeben sich aus den Vorgaben des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (Art. 8 BayLPlG).² Die Regionalen Planungsverbände sind demnach Zusammenschlüsse der Kreise und Gemeinden einer Region und damit kommunal verfasst. Die staatliche Aufgabe der Regionalplanung übernehmen sie im übertragenen Wirkungskreis.

Eine wichtige Doppelfunktion nimmt die jeweils zuständige Bezirksregierung als höhere Landesplanungsbehörde ein. Diese übernimmt einerseits die Fachaufsicht der Regionalen Planungsverbände. Andererseits stellt sie den Regionalen Planungsverbänden auch Fachpersonal zur Verfügung. Denn die Regionalen Planungsverbände „bedienen sich der Mitarbeiter der zuständigen höheren Landesplanungsbehörde“ (Art. 8 Abs. 4 BayLPlG) zur Ausarbeitung des Regionalplans und der Sitzungsunterlagen. An den Sachgebieten Raumordnung, Landes- und Regionalplanung der Bezirksregierungen sind hierfür Regionsbeauftragte für jede Planungsregion bestimmt.

Die Geschäftsstelle der Regionalen Planungsverbände ist üblicherweise bei den Gemeinden oder den Kreisbehörden der Verbandsvorsitzenden angesiedelt. Die Handhabung ist unterschiedlich. In manchen Regionen wechselt der Vorsitz regelmäßig, andere Regionen haben die Geschäftsstelle im Sinne einer regionalen Arbeitsteilung einem bestimmten Landratsamt zugewiesen, ohne dies in jedem Falle in der Satzung zu verankern. Die Geschäftsstellen sind damit in die Verwaltung der Landratsämter oder Städte integriert und üblicherweise nicht als eigenständige Organisationseinheiten nach außen erkenn- oder sichtbar.

² Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLPlG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W); zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 675).

Art. 10 BayLplG benennt die Organe der Regionalen Planungsverbände: die Verbandsversammlung, den Planungsausschuss und die Verbandsvorsitzenden. Eine direkte Wahl der Verbandsräte findet nicht statt, diese werden von den Verbandsmitgliedern entsendet. In der Verbandsversammlung sind alle Verbandsräte und damit auch jede Gemeinde vertreten. Jedoch ist diese ausschließlich für die Wahl der Vorsitzenden sowie für die Beschlussfassung über die Verbandsatzung und die Gesamtfortschreibung des Regionalplans zuständig. Da Gesamtfortschreibungen ressourcenbedingt in den Planungsregionen kaum angegangen werden, sind die inhaltlichen, planenden Aufgaben in der Regel dem Planungsausschuss überlassen, der sich nur aus einem Teil der Verbandsräte zusammensetzt. In dieser Struktur sind zwar alle Gemeinden durch einen Verbandsrat im jeweiligen Regionalen Planungsverband direkt vertreten. Aber nur die wenigsten von ihnen sind an den laufenden Entscheidungen und Beschlüssen im Planungsausschuss tatsächlich beteiligt.

2.2 Raum und Politik

Der Freistaat Bayern ist seit 1972 in insgesamt 18 Planungsregionen unterteilt. Deren Zuschnitt wurde in diesen 50 Jahren nicht angepasst.³

Der räumliche Zuschnitt der Regionen, die nicht erfolgte Anpassung an neue funktionale Verflechtungen sowie die politische Verfasstheit der Regionalen Planungsverbände führen dazu, dass sich die Planungsregionen und die Träger der Regionalplanung zwischen etablierten politischen Strukturen und Ebenen befinden: Sie liegen „oberhalb“ der kommunalen Ebene der Landkreise. Diese verfügen vor Ort mit den Landratsämtern über eine handlungsfähige Verwaltung, übernehmen häufig Aufgaben des Regionalmanagements, sind Aufgabenträger des Nahverkehrs und haben in vielen Fällen weitere übergreifende Tätigkeiten im Rahmen von Zweckverbänden und regionalen Arbeitsteilungen inne. Durch die Kreistage sind sie direkt politisch legitimiert. Zugleich liegen sie „unterhalb“ der Bezirke als dritte kommunale Ebene in Bayern. Diese sind durch den Bezirkstag ebenfalls direkt politisch legitimiert und nehmen Aufgaben wahr, die über die Zuständigkeit und das Leistungsvermögen der Landkreise und kreisfreien Städte hinausreichen. Der Aufgabenumfang der Bezirke hat sich im Einzelnen im Laufe der letzten Jahrzehnte stark verändert. Die Bezirke übernehmen heute im Wesentlichen Aufgaben aus den Bereichen Soziales, Gesundheit, Kultur, Bildungswesen und Umwelt.⁴

Die Planungsregionen zwischen diesen kommunalen Ebenen hingegen besitzen kein direkt gewähltes Parlament. Die Verbandsräte als entsandte Vertreter der Verbandsmitglieder sind ursprünglich gewählt, um die Interessen der Bürgerinnen und Bürger ihrer Gemeinde oder ihres Kreises zu vertreten. Regionale Planungsentscheidungen, wie die Ausweisung von Vorranggebieten für die Wasserversorgung, von Regionalen Grünzügen oder Vorranggebieten Windkraft erzeugen auch Lasten, die meist nicht ausgeglichen über die gesamte Region und alle Gemeinden verteilt werden können. Die Verfasstheit und politische Konstellation schränken die Fähigkeiten der Regiona-

3 Vgl. zu deren Entwicklung und möglichen Anpassungen den Beitrag Paesler in diesem Band.

4 <https://www.bay-bezirke.de/die-sieben-bezirke.html> (21.01.2022).

len Planungsverbände ein, tatsächlich raumgezogene Steuerungen und aus regionaler Perspektive nötige Priorisierungen in der Region selbst zu erarbeiten und zu entscheiden.

Über tatsächlich raumbezogene Steuerungen hinaus bieten die Regionalen Planungsverbände eine regionale Plattform, die sich zur Diskussion regionaler Themen eignet und ein politisches Gesamtgewicht nach außen einsetzen kann. Dies kann umso besser gelingen, je besser die Planungsregionen auch funktional zusammenhängende Räume abbilden, die vor gemeinsamen Problemlagen stehen. Hier funktioniert die Scharnierfunktion der regionalen Ebene durchaus, indem einem intensiveren Austausch zwischen Kommunen und Landesverwaltung sowie einem Austausch der Kommunen untereinander zu gemeindeübergreifenden Themen Raum gegeben wird.

2.3 Aufgaben und Instrumente

Die Aufgaben der Regionalen Planungsverbände sind in Art. 8 BayLplG definiert. Demnach obliegt ihnen die Regionalplanung, zusätzlich können sie Aufgaben ihrer Mitglieder in der Regionalentwicklung übernehmen.

Regionalplanung

Regionalplanung ist als Teil der Landesplanung eine staatliche Aufgabe. Die kommunal verfassten Regionalen Planungsverbände übernehmen diese im sogenannten übertragenen Wirkungskreis. In den Regionalplänen selbst wird die anzustrebende räumliche Ordnung und Entwicklung der Region festgelegt. Dazu enthalten Regionalpläne gemäß Art. 21 BayLplG die Festlegung der Grundzentren und deren Entwicklung, die Festlegungen zu den Gebietskategorien sowie regionsweit raumbedeutsame Festlegungen in verschiedenen Fachkapiteln, sofern die jeweiligen Belange nicht bereits fachrechtlich hinreichend gesichert sind (Doppelsicherungsverbot⁵). Diese Vorgaben begrenzen die koordinierende, integrierende Steuerungskraft ganz erheblich, da in vielen Bereichen wie der Verkehrsplanung oder der Sicherung der Daseinsvorsorge bereits umfassende sektorale Festlegungen bestehen.

Als Instrumente zur konkret-räumlichen Steuerung stehen in Raumordnungsplänen Vorrang-, Vorbehalts-, und Ausschlussgebiete zur Verfügung (Art. 14 Abs. 2 BayLplG). In diesen ist bestimmten Nutzungen oder Funktionen Vorrang einzuräumen bzw. ein besonderes Gewicht beizumessen.

Wichtig ist die Festlegung im Bayerischen Landesplanungsgesetz, wonach in den Regionalplänen nur solche Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete festgelegt werden können, die im Landesentwicklungsprogramm ausdrücklich benannt und bestimmt sind (Art 14 Abs. 2 Nr. 3 S. 3 BayLplG). Diese sind in Tabelle 1 abschließend dargestellt. Zusätzlich ist im Landesentwicklungsprogramm festgeschrieben, ob diese verpflichtend auszuweisen sind oder optional ausgewiesen werden können. Damit steht den Regionalen Planungsverbänden in Bayern derzeit der in Tabelle 1 dargestellte Katalog an Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zur räumlichen Steuerung zur Verfügung.

5 Zu Hintergrund und Zweck dieser Regelung vgl. den Beitrag Odewald in diesem Band.

Fachkapitel des Landesentwicklungsprogramms	Vorranggebiete	Vorbehaltsgebiete
1. Grundlagen und Herausforderungen	/	/
2. Raumstruktur	/	/
3. Siedlungsstruktur	/	/
4. Verkehr	/	/
5.1 Wirtschaftsstruktur	/	/
5.2 Bodenschätze	Bodenschätze (Pflicht)	Bodenschätze (Pflicht)
5.3 Einzelhandelsgroßprojekte	/	/
5.4 Land- und Forstwirtschaft	/	/
6.1 Um- und Ausbau der Energieinfrastruktur	/	/
6.2 Erneuerbare Energien	Windkraftanlagen (Pflicht) Freiflächen-Photovoltaikanlagen (optional)	Windkraftanlagen (optional) Freiflächen-Photovoltaikanlagen (optional)
7.1 Natur und Landschaft	Regionale Grünzüge (Pflicht)	Landschaft (Pflicht)
7.2 Wasserwirtschaft	Wasserversorgung (Pflicht)	Wasserversorgung (Pflicht)
8. Soziale und kulturelle Infrastruktur	/	/

Tab. 1: Katalog möglicher regionalplanerischer Vorrang- und Vorbehaltsgebiete / Quelle: StMWi (2020); eigene Auswertung und Darstellung

Regionale Flächennutzungspläne im Sinne des § 8 Abs. 4 ROG⁶ sind darüber hinaus explizit ausgeschlossen (Art. 8 Abs. 2 BayLplG). Diese im Raumordnungsgesetz vorgeordnete und etwa im Regionalverband FrankfurtRheinMain durchgeführte Flächennutzungsplanung auf regionaler Ebene ist damit in Bayern gesetzlich für die Planungsverbände ausgeschlossen, auch wenn einzelne Planungsverbände und Kommunen dies als sinnvoll erachten.

Im Bundesländer-Vergleich steht den Regionalen Planungsverbänden in Bayern damit ein begrenztes Instrumentarium zur räumlichen Steuerung zur Verfügung. Aufgrund dessen beinhalten die Regionalpläne in Bayern – anders als vielleicht zu erwarten – vergleichsweise wenige kartographische, aber umso mehr textliche Festlegungen mit eher geringem Konkretisierungsgrad. Textliche Grundsätze besitzen meist geringe

⁶ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist.

Steuerungswirkung und führen zugleich zu sehr umfangreichen Textteilen des Regionalplans, deren Bedeutung und tatsächliche Wirkung heute für einzelne Anwenderinnen und Anwender nur schwer erfassbar sind. Dies schwächt wiederum die Steuerungskraft und tatsächliche Anwendung der Regionalpläne.

In Handlungsfeldern, in denen keine räumlichen Festlegungen mittels Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten getroffen werden können, ist die begrenzte Steuerungsfähigkeit besonders offensichtlich, wie etwa in der Siedlungsentwicklung oder beim Schutz hochwertiger landwirtschaftlicher Böden. Gerade in den Bereichen Siedlung und Mobilität drängt sich jedoch eine stärkere regionale Steuerung in Stadt-Umland-Räumen in Bayern auf, die die kommunale Siedlungsentwicklung und die unterschiedlichen Verkehrsträger strategisch verknüpft. Die regionale Planungsebene könnte hier, ausgestattet mit entsprechenden Aufgaben und Instrumenten, räumlich sehr konkret positive Beiträge leisten (vgl. Kapitel 3.1 und 3.2).

Regionalentwicklung

Bereits in den 1990er Jahren ergänzte die Landesplanung ihr Instrumentarium um eigene Ansätze der Regionalentwicklung, wie etwa Teilraumgutachten und raumordnerische Entwicklungskonzepte. Aus diesen Impulsen entstanden zahlreiche Regionalmanagement- und Regionalmarketinginitiativen. In den 2000er Jahren jedoch wurde das Regionalmanagement stärker von der Landesplanung gelöst und als „Zweite Säule“ der „Allianz Bayern Innovativ“ eingerichtet. Der inhaltliche Fokus der Standortentwicklung ging mit einem räumlichen Umgriff einher, der in der Regel der Kreisebene entspricht (Miosga 2011: 33).

2012 wurde den Regionalen Planungsverbänden im Bayerischen Landesplanungsgesetz die Möglichkeit eröffnet, explizit auch Aufgaben der Regionalentwicklung wahrzunehmen. Gemäß Begründung des Gesetzentwurfs (Bayerischer Landtag 2012: 19) bietet sich dadurch die Möglichkeit, kommunale Aufgaben mit regionalem Zuschnitt anstelle der Mitglieder zu übernehmen. Beispielhaft werden die kommunale Wirtschaftsförderung, die Mitwirkung bei der Nahverkehrsplanung, regionales Energiemanagement und Regionalmanagement genannt. Damit sollte eine Möglichkeit eröffnet werden, den Herausforderungen des demographischen Wandels, des Klimawandels und der regionalen Wettbewerbsfähigkeit zu begegnen.

In den Regionen wird diese Möglichkeit bislang jedoch kaum genutzt. Dies ergab eine Befragung der bayerischen Regionsbeauftragten im Februar 2020 (vgl. Tabelle 2). Die grenzüberschreitende Planungsregion Donau-Iller wurde nicht in die Befragung einbezogen, da diese eine andere rechtliche Grundlage und einen anderen Aufgabenschnitt hat. So ist im Staatsvertrag zwischen Bayern und Baden-Württemberg explizit festgelegt, dass die Verwirklichung des Regionalplans eine der Pflichtaufgaben dieses Planungsverbands ist, etwa durch regionale Entwicklungskonzepte (Art. 22 Staatsvertrag Donau-Iller).⁷

⁷ Staatsvertrag über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklung und über die Regionalplanung in der Region Donau-Iller vom 31. März 1973 (GVBl. S. 305, BayRS 01-1-7-W), der zuletzt durch Abkommen vom 17. Januar 2011 (GVBl. S. 430, 546) geändert worden ist.

Regionaler Planungsverband	„Nutzt der von Ihnen betreute RPV die Möglichkeit nach Art. 8 (1) S. 3 BayLplG, wonach Aufgaben der Regionalentwicklung anstelle der Mitglieder auch durch die Planungsverbände selbst wahrgenommen werden können?“
Bayerischer Untermain (1)	Nein
Würzburg (2)	Nein
Main-Rhön (3)	Nein
Oberfranken-West (4)	Nein
Oberfranken-Ost (5)	Nein
Oberpfalz-Nord (6)	Nein
Region Nürnberg (7)	Nein
West-Mittelfranken (8)	Nein
Augsburg (9)	Nein
Ingolstadt (10)	Nein
Regensburg (11)	Nein
Donau-Wald (12)	Nein
Landshut (13)	Ja, Erstellung eines regionalen Energiekonzepts
München (14)	Ja, Erstellung eines Bürgergutachtens zur Entwicklung der Region
Donau-Iller (15)	-
Allgäu (16)	Nein
Oberland (17)	Nein
Südostoberbayern (18)	Nein

Tab. 2: Regionale Planungsverbände in Bayern, die Aufgaben der Regionalentwicklung übernehmen /
Quelle: Befragung der Regionsbeauftragten an den höheren Landesplanungsbehörden, 12. Februar 2020

Die Gründe für diese Zurückhaltung bei der Übernahme weiterer Aufgaben wurden im Rahmen der Befragung der Regionsbeauftragten nicht erhoben. Bedeutsam erscheint jedoch, dass diese freiwilligen Aufgaben der Regionalentwicklung explizit nicht zum übertragenen Wirkungskreis staatlicher Planung gehören. Deshalb stehen den Planungsverbänden gemäß Begründung des Gesetzentwurfs hierfür keine Ressourcen zur Verfügung, die ihnen zur Erfüllung der Aufgabe der Regionalplanung bereitgestellt werden. Weder können sie, wie sonst üblich, personelle Ressourcen der höheren Landesplanungsbehörden in Anspruch nehmen, noch können diese Aufgaben aus den

bereitgestellten Finanzmitteln bestritten werden. Es müsste deshalb gegebenenfalls eine Umlagefinanzierung durch die beteiligten Kommunen erfolgen und Fachpersonal eigens eingestellt werden.

In vielen Planungsregionen besteht tatsächlich ein Bedarf an der gesamtregionalen Übernahme von kommunalen Aufgaben. Dies zeigt sich etwa in der Planungsregion Bayerischer Untermain durch die praktizierte Aufgabenteilung zwischen den Landkreisen in der Tourismusförderung, der Nahverkehrsplanung und durch die separate Schaffung von Regionalentwicklungsgesellschaften, die auch gemeinsame Wirtschaftsförderung betreiben.

Durch etablierte Strukturen und Handlungsweisen besteht derzeit jedoch wenig Anlass, ähnliche Aufgaben auf den jeweiligen Regionalen Planungsverband zu übertragen, der nur eine schwache Institutionalisierung und für diese Aufgaben zunächst keine eigenen Ressourcen hat, kein Personal für diese Tätigkeiten bereitstellen kann und eigens eine Umlagefinanzierung durch die beteiligten Verbandsmitglieder einführen müsste.

Insgesamt kommt die rechtlich mögliche und sinnvolle enge Verknüpfung von Regionalplanung und Regionalentwicklung bislang in institutioneller Sicht zu kurz.

2.4 Ressourcen

Die Regionalen Planungsverbände finanzieren ihre Pflichtaufgaben über die jährlichen Zuweisungen des Freistaats Bayern gemäß Verordnung über die Kostenerstattung an regionale Planungsverbände.⁸ Diese sind in §2 wie folgt festgesetzt:

- > Für den Regionalen Planungsverband München 122.800 Euro
- > Für den Planungsverband Industrieregion Mittelfranken (jetzt: Nürnberg) 71.600 Euro
- > Für die Regionalen Planungsverbände der übrigen Regionen je 61.400 Euro

Ausgehend von diesem finanziellen Rahmen sind die personellen Ressourcen der Geschäftsstellen der Regionalen Planungsverbände zunächst begrenzt. Die Verbandsvorsitzenden und Geschäftsführerinnen/Geschäftsführer sind üblicherweise im Ehrenamt gegen Aufwandsentschädigung tätig. Die Verwaltungsaufgaben werden zu meist durch eine halbe Stelle der zweiten Qualifikationsstufe als Assistentin/Assistent der Geschäftsführung an der Kreisverwaltungsbehörde übernommen. Durch Mitfinanzierung der Kreise und kreisfreien Städte und Übertragung inhaltlicher Aufgaben kann diese Stelle auch zu einer vollen Stelle der dritten Qualifikationsebene aufgewertet werde, wie derzeit in der Region Bayerischer Untermain geplant.

⁸ Verordnung über die Kostenerstattung an regionale Planungsverbände (KostErstV) in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 230-1-4-W) veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch § 1 Abs. 265 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert worden ist.

Eine feste Gemeindeumlage ist grundsätzlich möglich, wird jedoch zumindest in den unterfränkischen Planungsregionen derzeit nicht erhoben. Die übrigen Finanzmittel werden für Sitzungen, Büroorganisation sowie in begrenztem Maße zur Mitfinanzierung von regionalplanerischen Gutachten verwendet.

Das planerische Fachpersonal zur Ausarbeitung der Regionalpläne und Sitzungsunterlagen ist als „Regionsbeauftragte“ an den jeweils zuständigen Bezirksregierungen (höheren Landesplanungsbehörden) beschäftigt. Die höheren Landesplanungsbehörden sind je Regierungsbezirk mit rund acht Vollzeitstellen und zusätzlich zwei Stellen im technischen Bereich ausgestattet. Als Rechnungsgröße kann je Regionalem Planungsverband etwa mit 1 bis 1,5 Vollzeitstellen der jeweiligen höheren Landesplanungsbehörde gerechnet werden. Mit diesen 1,5 Stellen wird an den Bezirksregierungen ein sehr breites Aufgabenspektrum abgedeckt, das die zur Verfügung stehenden Ressourcen überdehnt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erstellen den Regionalplan und schreiben ihn fort, bereiten Sitzungen und Unterlagen inhaltlich vor, erarbeiten oder begleiten regionalplanerische Gutachten, erstellen regionalplanerische Stellungnahmen zu Bauleitplanungen der Kommunen, zu Fachplanungen und Programmen, beraten Kommunen bei möglichen Konflikten zwischen Kommunal- und Regionalplanung und übernehmen die Abstimmung mit benachbarten Planungsregionen.

Durch die Ansiedlung der regionalplanerischen Tätigkeiten an der höheren Landesplanungsbehörde ergeben sich zusammenfassend folgende Vor- und Nachteile:

- > Einbindung in staatliche Ebene: Die Bearbeiterinnen/Bearbeiter des Regionalplans sind gut in landesplanerische Themen eingebunden und besitzen eine breite, aktuelle Informations- und Wissensbasis hierzu. Zudem ist an den Bezirksregierungen ein einfacher Austausch mit anderen Sachgebieten wie Naturschutz, Städtebauförderung oder Wasserwirtschaft möglich. Die Regionalen Planungsverbände erhalten hierüber kurze Wege in die Staatsverwaltung, etwa auch um Fortschreibungen von Fachkapiteln vorzubereiten.
- > Priorisierungen: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter übernehmen üblicherweise sowohl regionalplanerische als auch landesplanerische Aufgaben. Bei Überlastung jedoch müssen prioritär fristgebundene Tätigkeiten, wie etwa Ausarbeitung von landesplanerischen Stellungnahmen, Durchführung von Raumordnungsverfahren oder Ähnliches bearbeitet werden. Dies führt regelmäßig zu Verzögerungen der Regionalplan-Fortschreibungen.
- > Rollenkonflikt: Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Regionalplanung besteht ein Rollenkonflikt im Auftreten gegenüber dem Regionalen Planungsverband und den Kommunen, wenn zugleich hoheitlich-landesplanerische Tätigkeiten ausgeübt werden.

Auch innerhalb der einzelnen Fortschreibungen bestehen Abhängigkeiten und Risiken zeitlicher Verzögerungen durch die begrenzte finanzielle Ausstattung der Regionalen Planungsverbände: Viele Fortschreibungen der Regionalpläne basieren heute auf Fachgutachten, die durch Landesämter und andere Stellen erarbeitet oder vergeben werden. Aufgrund der starken Arbeitsbelastung vieler Landesämter stehen die Gut-

achten jedoch nur nach mehrjähriger Vorarbeit oder mit Verzögerungen zur Verfügung. Dringend notwendige Fortschreibungen in der Region werden dadurch zusätzlich verzögert. Finanzielle Sonderzuweisungen des Bayerischen Wirtschaftsministeriums im Vorfeld besonders komplexer Fortschreibungen sind möglich, bilden im Planungsalltag aber die Ausnahme.

Abschließend kann festgestellt werden, dass die Ausstattung der Regionalen Planungsverbände, der höheren Landesplanungsbehörden und der Landesämter derzeit nicht ausreichend ist, um alle anstehende Aufgaben im Bereich Regionalplanung zeitnah und adäquat zu erledigen.⁹ Dies führt zu teilweise überlangen Änderungsverfahren, veralteten Fachkapiteln und einer sehr begrenzten Reaktionsfähigkeit der Regionalen Planungsverbände auf aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen und Problemlagen.

2.5 Zwischenfazit

Insgesamt ergibt sich ein heterogenes Bild der bayerischen Regionalplanung und der Regionalen Planungsverbände. So funktionieren sie durchaus als Scharnier sowie als Informations- und Austauschplattform zwischen kommunaler und staatlicher Ebene. Jedoch sind ihre Handlungsfähigkeit und ihre räumliche Steuerungsfähigkeit aufgrund der dargestellten institutionellen, politischen, finanziellen und rechtlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen begrenzt.

Eine Schlüsselfunktion zur Umsetzung des Staatsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse, wie von der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags und Fachverbänden gefordert, können die Regionalen Planungsverbände derzeit nicht im notwendigen Maße einnehmen. Zur Stärkung ihrer Handlungs- und Steuerungsfähigkeiten sind deshalb Anpassungen erforderlich.

3 Potenziale der Regionalen Planungsverbände

Die Analyse in Kapitel 2 zeigt, dass die Steuerungsmechanismen, Verwaltungsstrukturen und die politische Verfasstheit der Planungsverbände in Bayern sehr komplex sind. Umfassende Ansätze zu strukturellen Reformen müssten jeweils vielfache weitere Auswirkungen auf unterschiedlichen Ebenen mitbetrachten. Kapitel 3.2 benennt und diskutiert die Alternativen möglicher grundlegender Strukturreformen und bewertet ihre Anwendbarkeit vor Ort. Als planungspraktischer Ansatz können in einem ersten Schritt kleinere und vergleichsweise einfache umsetzbare Veränderungen angegangen werden. Diese können bereits einige Potenziale der Planungsverbände heben und die in Kapitel 2 benannten Schwächen abmildern. Ansätze hierzu werden in Kapitel 3.1 dargelegt.

⁹ Zur Entwicklung der Ressourcen vgl. den Beitrag von Odewald in diesem Band.

3.1 Anpassungen innerhalb der bestehenden Strukturen

Handlungsfähige und präsenste Organisationen schaffen: Vom Hobby zum Hauptamt

Grundvoraussetzung für handlungsfähige Organisationen sind zunächst hinreichende finanzielle und personelle Ressourcen. Im personellen Bereich erscheint es notwendig, die bisherigen, üblicherweise ehrenamtlichen Tätigkeiten der Geschäftsführerinnen/Geschäftsführer zu einer hauptamtlichen Tätigkeit aufzuwerten und damit die Geschäftsstelle des Regionalen Planungsverbandes auch personell zu manifestieren. Eine solche hauptamtlich besetzte Geschäftsstelle könnte weiterhin an der jeweiligen Kreisbehörde angesiedelt sein, etwa an den Referaten zur Kreisentwicklung als eigene Personalstelle, oder direkt dem Büro des Landrats bzw. der Landrätin als Stabsstelle zugeordnet. Wichtig wäre eine fest zugeordnete Mitarbeit zur Unterstützung der Geschäftsführung am jeweiligen Landratsamt. An den Regierungen wäre zugleich sicherzustellen, dass zumindest zwei bis drei volle regionalplanerische Stellen fest dem jeweiligen Planungsverband zugeordnet sind.

Eine bessere finanzielle Ausstattung könnte einerseits durch eine erhöhte jährliche Zuweisung des Freistaats, andererseits durch eine fest eingerichtete Umlage der Kreise und Gemeinden sichergestellt werden. Mit dieser könnten die Regionalen Planungsverbände selbst notwendige Gutachten vergeben und dadurch zügiger Fortschreibungen etwa in den Bereichen Mobilität, Grünzüge oder Zentrale Orte angehen und abschließen. Dadurch könnten Planungsverbände in angemessener Zeit auf aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen reagieren und den regionalen Handlungsrahmen zur räumlichen Entwicklung proaktiv festlegen, anstatt nachzusteuern. So kann Regionalplanung auch zur zeitnahen Umsetzung landespolitischer Vorgaben und Ziele, etwa in den Bereichen Windkraft oder Freiflächen-Photovoltaik, beitragen. Den Kommunen stünden für ihre Bauleitplanung damit aktuellere, zielgerichtete regionale Vorgaben zur Verfügung. Bisherige Planungszeiträume, die die Dauer einer Wahlperiode übersteigen können, verstärken auf politischer Ebene eher Tendenzen, die regionale Planungsebene nicht aktiv in die Bewältigung aktueller Herausforderungen einzubinden.

Mehr regionale Beifreiheit: Räumliche Steuerungsinstrumente schärfen und ausweiten

Der Kern einer wirkungsvollen Raumplanung auf regionaler Ebene sind die eigenen räumlichen Steuerungsinstrumente. Den Regionalen Planungsverbänden werden im Landesentwicklungsprogramm bislang jedoch nur wenige Vorrang- und Vorbehaltsgebiete zur räumlichen Steuerung zur Verfügung gestellt (vgl. Kapitel 2.3).

Im Sinne einer Kommunalisierung und Regionalisierung wäre es folgerichtig, den Kommunen mehr Werkzeuge zur eigenen regionalen Steuerung an die Hand zu geben. Denkbare und hilfreiche raumbezogene Festlegungen und Instrumente wären etwa die nachfolgend (nicht abschließend) aufgeführten.

> **Zur Sicherung lokaler landwirtschaftlicher Produktion: Einführung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft**

In Bayern sind derzeit die hochwertigen landwirtschaftlichen Böden nicht effektiv vor Nutzungsänderungen geschützt. In Bauleitplanungen spielen andere, schwieriger zu überwindende Vorgaben eine größere Rolle. Um der Frage nach der Nutzung hochwertiger Böden in kommunalen Bauleitplanungen oder staatlichen Verkehrsplanungen ein größeres Gewicht zu geben, bieten sich landwirtschaftliche Vorranggebiete an. Die Bodenwertzahlen der Bodenschätzung¹⁰ bieten einen ersten Anhaltspunkt. Landesweit vergleichbare Ergebnisse könnte die Erstellung einer Flurbilanz durch die Landesanstalt für Landwirtschaft erzielen, die direkt fachliche Vorschläge für Vorrangflächen enthält, wie zum Beispiel in Baden-Württemberg praktiziert.¹¹

> **Zur Realisierung der Verkehrswende: Einführung einer regionalen Mobilitätsplanung**

Der Bereich Verkehr und Mobilität hat sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten auch aus Nutzerperspektive stark gewandelt. Die täglichen Wege und funktionalen Verflechtungen der Nutzerinnen und Nutzer stimmen mit den bestehenden institutionellen Räumen (Gemeinden, Kreise, Länder) häufig nicht überein. Die Zuständigkeiten, Baulasten und Aufgabenträgerschaften hierfür liegen in Bayern jenseits der Regionalplanung und wurden nicht im nötigen Tempo und Ausmaß an regionale Mobilitätsmuster und neue funktionale Verflechtungen angepasst. Die Regionalen Planungsverbände könnten mit regionalen Mobilitätskonzepten eine Brücke zwischen den einzelnen Verkehrs- und Aufgabenträgern sowie über Verwaltungs- und Kreisgrenzen hinweg bilden. Die Regionen – raumstrukturell funktional abgegrenzt – bilden einen Raum, in dem Verkehrsprobleme, die auf kommunaler Ebene symptomatisch sichtbar werden, tatsächlich auch in ihren Ursachen angegangen werden können. Übergemeindliche Themen wären etwa die Konzeption regionaler Schnellradwege, wie etwa beim Regionalverband FrankfurtRheinMain, die grundsätzliche Abstimmung der einzelnen Verkehrsträger in regionalen Mobilitätskonzeptionen, die Übernahme der Nahverkehrsplanung oder die Planung regionaler Mobilitätsknoten und P+R-Stationen. Zweckmäßige Instrumente auf regionaler Ebene wären Trassensicherungen für Schnellradwege, die Festlegung regionaler Mobilitätsknoten als Teil der regionalen Mobilitätsinfrastruktur oder klare Festlegung von Siedlungsschwerpunkten auf fußläufige Bereiche um leistungsfähige Haltestellen des öffentlichen (Schiene-)Verkehrs.

> **Zur Verkehrsvermeidung: Vorranggebiete Siedlung**

Regional bedeutsame Wohn- und Gewerbegebiete, die überkommunale Auswirkungen im Bereich Verkehr und Versorgung mit sich bringen, sollten auch regional gesteuert werden. Eine Sicherung solcher Flächen sollte deshalb über Gemeindegrenzen hinweg auf regionaler Ebene erfolgen und sich auf verkehrssparsame Standorte konzentrieren. Hierzu bieten sich regionale Siedlungs- und Verkehrsszenarien an, die auf Basis des Landesverkehrsmodells Bayern die Auswirkungen baulicher Entwicklungen auf die Verkehrsbelastung und Erreichbarkeiten simulieren

¹⁰ Vgl. <https://www.ldbv.bayern.de/produkte/kataster/boden.html> (21.01.2022).

¹¹ Vgl. <https://lel.landwirtschaft-bw.de/pb/,Lde/Startseite/Unsere+Themen/Flurbilanz> (21.01.2022).

können (vgl. Regionaler Planungsverband Bayerischer Untermain 2019). Die Planungsverbände könnten mit einer Festschreibung von Vorranggebieten Siedlung an verkehrssparsamen Orten durchaus starke Beiträge zu einer abgestimmten, nachhaltigen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung leisten. Hierzu braucht es regionale Siedlungsschwerpunkte sowie ortsbezogen die Festlegung von Vorranggebieten Siedlung für besonders bedeutsame Vorhaben. Die kommunale Planungshoheit, die sich auf die eigenen Angelegenheiten der Gemeinden bezieht (Art. 11 Abs. 2 BayVerf)¹², muss dabei gewahrt bleiben. Deshalb wären diese Vorranggebiete nur auf Siedlungsgebiete mit übergemeindlichen, raumbedeutsamen Auswirkungen, etwa im Bereich Verkehr, zu beschränken und sollten der Eigenentwicklung der Gemeinden nicht entgegenstehen.

> **Flächensparen: Einführung von Mindestdichtewerten**

Als Beitrag zum effizienten Umgang mit der Ressource Boden und damit dem „Flächensparen“ könnten in den Regionalplänen Mindestdichtewerte für Siedlungsgebiete festgelegt werden. Diese wären abhängig von der Gebietskategorie, der Zentrale-Orte-Einstufung und der verkehrlichen Erreichbarkeit vorzunehmen. Als Beispiel könnten bestehende Vorgaben in den Regionalplänen des Bundeslands Baden-Württemberg dienen (vgl. Regionalverband Heilbronn-Franken (2006): Ziel 2.4.0-5).

Arbeitsbereich Regionalplanung an den Regierungen

Die Wahrnehmung und Handlungsfähigkeit der Regionalplanung kann gesteigert werden, indem sie von den höheren Landesplanungsbehörden an den Regierungen stärker getrennt wird (vgl. Kapitel 2.4). Eine schnell umsetzbare organisatorische Trennung böte sich durch die Bildung zweier Arbeitsbereiche innerhalb der bestehenden Sachgebiete an. Die regionalplanerischen Aufgaben könnten so stärker getrennt werden von den häufig dominierenden und zeitkritischeren landesplanerischen Aufgaben, wie etwa Raumordnungsverfahren oder landesplanerischen Stellungnahmen. Auch in der Außenwirkung bestünde ein direkter Ansprechpartner für Regionalplanung in den Regierungsbezirken. Gegenüber den Kommunen bestünde nicht mehr der Rollenkonflikt zwischen landesplanerischem, hoheitlichen Wirken durch Stellungnahmen und Fachaufsicht einerseits und der eher dienstleistungsorientierten regionalplanerischen Tätigkeit andererseits. Hierfür wären zunächst die neuen Arbeitsbereiche Regionalplanung mit entsprechendem Personal auszustatten.

Planung mit Entwicklung und Finanzierung verknüpfen

Um die Wirkung der regionalen Festlegungen zu erhöhen, ist es nötig, Regionalplanung strategischer und als Teil der regionalen Governance zu verstehen und die Regionalpläne stärker prozessorientiert aufzustellen (vgl. Vallée/Brandt/Fürst et al. 2012). Über die reinen Festlegungen des Regionalplans hinaus könnten die Regionalen Planungsverbände, ausgestattet mit entsprechenden Ressourcen, so Regionalplanung und Regionalentwicklung verknüpfen und stärker auch auf die Verwirklichung der Ziele und Grundsätze hinwirken.

¹² Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-1), zuletzt geändert durch Gesetze vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642).

Regionale Konzepte und Raumstrategien der Regionalen Planungsverbände sollten bewusst über die eigenen Regelungsinhalte des Regionalplans hinausgehen. Der Regionalplan selbst wäre ein Baustein in der Verwirklichung solcher Konzepte, immer verknüpft mit Projekten in Zuständigkeit weiterer regionaler Akteure und Institutionen, die durch den Regionalen Planungsverband begleitet und mitgesteuert werden.

Eine stärkere Fokussierung auf die regionale Governance ist notwendig, um abseits der formellen Planungen Veränderungsprozesse in der Region anzustoßen und aktiv zu begleiten. Denn auch zukünftig wird die regionale Planung vor allem durch das Einwirken auf Kommunen und andere Planungsträger tatsächliche räumliche Effekte erzielen. Die Übernahme von freiwilligen Aufgaben der Regionalentwicklung und eine Verknüpfung von Planung und Finanzierung – zumindest mittels einzelner Starterprojekte – könnten diese Effekte und die Präsenz des Planungsverbands gegenüber regionalen und kommunalen Akteuren weiter erhöhen.

Ein erster kleiner Schritt wäre die Klarstellung, dass die Ressourcen und Zuweisungen der Regionalen Planungsverbände auch für die Aufgaben nach Art. 8 Abs. 1 S. 3 Bay-LplG verwendet werden können. In einem zweiten Schritt könnten staatliche Fördermittel für Infrastrukturmaßnahmen stärker mit regional abgestimmten Festlegungen zur Siedlungs- und Verkehrsentwicklung verknüpft werden. Angelehnt an das Schweizer „Programm Agglomerationsverkehr“ könnten sich Land und Bund an regionalen Infrastrukturprojekten der Städte und Regionen intensiv finanziell beteiligen, sofern diese auf einer regionsweit abgestimmten Verkehrs-, Siedlungs- und Landschaftsplanung beruhen.¹³

3.2 Möglichkeiten einer Strukturreform

Um die Schlüsselfunktion zur Verwirklichung des Staatsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse tatsächlich einnehmen zu können, die die Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags der regionalen Planungsebene zuschreibt, wären jedoch weitergehende Reformschritte erforderlich. Konkret sei eine „Überprüfung und ggf. Neuorganisation der organisatorischen, administrativen und Managementstrukturen“ dringend geboten (Bayerischer Landtag 2018: 77).

Grundsätzlich bieten sich auf regionaler Ebene neben der reinen Regionalplanung weitere Aufgaben an, wie etwa die Trägerschaft für den gesamten ÖPNV, regionale Flächennutzungsplanungen, die Wirtschaftsförderung und das Regionalmarketing sowie weitere Trägerschaften von Daseinsvorsorgeeinrichtungen (vgl. ARL 2006: 5). Diese Aufgaben werden heute teilweise von kommunalen Zweckverbänden, Verkehrsbünden oder anderen öffentlichen Institutionen übernommen (vgl. auch ARL 2021: 13). Regionsspezifisch wäre zu prüfen, welche Aufgaben zweckmäßigerweise auf die Regionalen Planungsverbände übertragen werden könnten.

¹³ Vgl. <https://www.are.admin.ch/are/de/home/mobilitaet/programme-und-projekte/pav.html> (21.01.2022).

Vor dem Hintergrund des Staatsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse müssten Planungsverbände verstärkt in die Lage versetzt werden, in ländlichen Räumen die regionale Daseinsvorsorge zu steuern und zu sichern. Dies könnte durch eine Kombination von Planung und Finanzierung, durch eine Inwertsetzung des zentralörtlichen Instrumentariums und durch eine Stärkung des Einflusses auf sektorale Fachplanungen mittels Abschaffung des Doppelsicherungsverbots im Bayerischen Landesplanungsgesetz geschehen. Zugleich wären zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch stark belastete Verdichtungsräume zu betrachten. Eine stärkere regionale Planungsebene in Agglomerationen könnte etwa zur Verwirklichung des Staatsziels beitragen, indem sie durch regionale Flächennutzungsplanung klimatisch bedeutsame Ausgleichsräume sichert und zugleich zur Realisierung eines günstigen, ausreichenden und verkehrssparsamen Wohnraumangebots beiträgt.

Neben der weitergehenden Aufgabenübertragung müssten im Rahmen einer Strukturreform auch die politisch-administrative Einbindung, die politische Legitimation und die räumlichen Zuschnitte der Regionalen Planungsverbände betrachtet werden. Dies erfordert einen Blick auf die Verwaltungsstruktur und den Staatsaufbau in Bayern.

Insgesamt bestehen mehrere Reformoptionen, die im Folgenden nur kurz umrissen werden können. Sie sollen als Grundlage für einen weiteren Diskussionsprozess verstanden werden.

Zusammenführung der bisherigen Planungsregionen auf Bezirksebene

Pro: Die Bezirke stellen eine etablierte kommunale Verwaltungsebene in Bayern dar, sie besitzen mit dem Bezirkstag ein eigenes Regionalparlament und übernehmen bereits Aufgaben der Daseinsvorsorge. Den bestehenden Schwächen der Regionalen Planungsverbände in der Organisationsstruktur und der unmittelbaren politischen Legitimation könnte durch eine Verlagerung auf diese Ebene gut begegnet werden. Auch weitere Aufgabenübertragungen, wie etwa Planungsaufgaben für den ÖPNV, könnten auf Ebene des Bezirks gut übernommen und mit der Regionalplanung eng abgestimmt werden.

Contra: Auf dieser Ebene zwischen Kreis- und Landesebene erscheinen jedoch die Größe der so gebildeten neuen Regionalen Planungsverbände und die nicht immer gegebenen raumstrukturellen Beziehungen problematisch. Verbunden mit einer weitergehenden Aufgabenübertragung könnte der bisher enge Bezug der bayerischen Regionalplanung zur Ebene der Gemeinden verloren gehen. Gerade in eher flächigen und ländlichen Bezirken, wie Unterfranken oder der Oberpfalz, wären solche großräumigen Planungsverbände den Vorwürfen einer Zentralisierung der Planung und einer Entfernung von der gemeindlichen Ebene ausgesetzt.

Einschätzung: Diese Option wäre für Verdichtungsräume wie etwa die Planungsregion München mit Bildung eines eigenen Regierungsbezirks denkbar (vgl. ARL 2021). In ländlicheren Regionen und Bezirken jedoch erscheint dies weniger zielführend, da die Bezirke zumeist nicht mehr den Verflechtungsräumen entsprechen und die Regionalplanung den direkten Kontakt zur gemeindlichen Ebene verlieren könnte.

Auflösung der Regionalen Planungsverbände und Übertragung der Aufgaben der Regionalplanung auf die bestehenden Kreise

Pro: Auch mit dieser Zuordnung zu einer bestehenden kommunalen Verwaltungsebene entstünde eine direkte politische Legitimation der Regionalplanung und die Integration in eine bestehende Verwaltungsstruktur. Dies würde Abläufe vereinfachen, Zuständigkeiten klären und regionalplanerische Aufgaben als Teil der kreispolitischen Diskussionen stärker in der Öffentlichkeit verankern. Da die Kreise in Bayern häufig auch das Regionalmanagement integrieren, bestünde zudem die Chance, Regionalplanung und Regionalentwicklung organisatorisch zusammenzuführen.

Contra: Aufgrund der meist kleinteiligen Zuschnitte der Landkreise und kreisfreien Städte in Bayern sowie der breiten regionalplanerischen Aufgaben bestünde in erhöhtem Maße die Gefahr, nur unzureichende finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung zu haben. Zudem ginge der Regionalplanung der Blick über Kreisgrenzen und damit über bestehende institutionelle Räume verloren. Eine solche Verkleinerung des Planungsraums erschiene kontraproduktiv in einer Zeit, in der sich die alltäglichen Pendler-, Versorgungs- und Freizeitmuster vergrößern und ausdifferenzieren.

Einschätzung: Eine Verlagerung der Regionalplanung auf Kreisebene brächte administrativ und politisch einige Vereinfachungen und Konsolidierungen mit sich. Jedoch ist eine Verkleinerung der regionalen Planungsräume zumeist keine zweckmäßige Option, um aktuellen Herausforderungen zu begegnen, und wäre allenfalls in Einzelfällen denkbar. Grundsätzlich sollte dieser Weg deshalb nur beschritten werden, wenn er zugleich mit einer Reform der Kreise in Bayern einherginge. Die Kreisgrenzen sollten dabei den tatsächlichen Verflechtungsräumen angeglichen werden, besonders in den Stadt- und Umlandkreisen, um zweckmäßige räumliche Festlegungen treffen zu können.

Schaffung von Regionalverbänden

Pro: Regionalverbände, wie etwa in den Räumen Frankfurt, Stuttgart oder Hannover, können der regionalen Planungsebene ein besonders starkes Gewicht geben. Sie besitzen eine eigene starke Organisationsstruktur, ein eigenes Regionalparlament und könnten räumlich auf funktionale Verflechtungen in Verdichtungsräumen abgegrenzt werden. Die etablierten Beispiele etwa in Frankfurt (u. a. Regionale Flächennutzungsplanung) oder Stuttgart (u. a. Regionalverkehrsplanung, Aufgabenträgerschaft S-Bahn, Landschaftsrahmenplanung) zeigen, dass Regionalverbände gut geeignet wären, der regionalen Planungsebene eine starke, gestaltende Position zu geben.

Contra: Durch diese Regionalverbände entstünde eine zusätzliche, eigenständige und starke administrative und politische Struktur zwischen Kreisen und Bezirken. Dies wäre vor allem zu rechtfertigen bei starkem räumlichen Ordnungs- und Entwicklungsbedarf, wie er etwa in den Metropolen Nürnberg oder München besteht.

Einschätzung: Regionalverbände wären eine gut geeignete Reformoption für großstädtische Verdichtungsräume, um die zersplitterte regionale Ebene in einer starken Organisation zu bündeln, die direkt politisch legitimiert wäre und über die Regionalplanung hinaus regionale Gestaltungsaufgaben übernehmen kann. In ländlichen Räumen, mit geringerem regionalen Abstimmungs-, aber erhöhtem Entwicklungsbedarf, erscheint diese zusätzliche starke Ebene weniger passgenau.

Schaffung von Regionalagenturen in den Planungsregionen

Pro: Die neu zu schaffenden Regionalagenturen würden die bestehenden Planungsverbände und damit die formelle Regionalplanung mit einer Regionalentwicklungsagentur unter einem Dach verbinden. Diese Regionalagenturen wären als staatlich finanzierte Service-, Planungs- und Förderinstitutionen vor Ort zu verstehen. Sie würden mit dem Regionalmanagement, der ländlichen Entwicklung und der Städtebauförderung Teile der Leistungsverwaltung von den Regierungen, den Ämtern für Ländliche Entwicklung und den Landkreisen übernehmen. Die bereits bestehenden staatlichen Entwicklungs- und Förderansätze würden auf eine regionale Ebene gehoben und unmittelbar mit der Verwirklichung der regionalen Planungsziele verknüpft, die weiterhin durch die kommunal verfassten Planungsverbände aufgestellt werden.

Contra: Die Regionalagenturen bieten den Planungsregionen kein eigenes Regionalparlament und keine Einbindung in eine bestehende, starke Verwaltungsstruktur. Im Gegensatz zur festen Struktur eines Regionalverbands, der auch weitere kommunale Aufgaben übernimmt, wären solche Agenturen nicht in der Lage, Trägerschaften im ÖPNV oder weitere Aufgaben der Daseinsvorsorge zu übernehmen.

Einschätzung: Die Regionalagenturen erscheinen insbesondere in ländlichen Regionen eine geeignete Reformoption auf regionaler Ebene. Weniger die abstimmenden, sondern vielmehr die aktivierenden, mit Fördermitteln hinterlegten Planungsansätze etwa zur Sicherung der Daseinsvorsorge sind hier erforderlich. Der Zersplitterung der Förder- und Kooperationslandschaft auf regionaler Ebene vor allem in ländlichen Räumen könnte so zusätzlich begegnet werden.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass sich keine pauschale Lösung für eine grundlegende Strukturreform der regionalen Ebene in Bayern anbietet. Insbesondere muss zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen unterschieden werden, da sich die Problemlagen der Regionen und damit die Herausforderungen der regionalen Planungsebene ganz wesentlich unterscheiden.

Zweckmäßig wäre deshalb ein raum- und problembezogener Reformansatz: In bestehenden Verdichtungsräumen mit gemeinde- und kreisübergreifenden räumlichen Abstimmungs- und Entwicklungsaufgaben könnten Regionalverbände oberhalb der Kreisebene gebildet werden. Dies wäre gerade in Bayern mit seinen sehr eng gefassten Flächenzuschnitten der kreisfreien Städte zweckmäßig. In ländlichen Räumen wären die genannten Regionalagenturen passgenauere Institutionen, die vor allem die unterschiedlichen staatlichen Förderansätze mit der formellen Planung besser verknüpfen und den Entwicklungsaspekt der Regionalplanung stärker betonen könnten.

4 Ausblick

Bereits kleinere Anpassungen am Instrumentarium, an der Finanzausstattung oder der Organisationsform können die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit der Regionalen Planungsverbände bedeutend erhöhen, ohne die administrativen Strukturen oder die kommunale Planungshoheit anzutasten.

Notwendig für eine umfassendere Reform der regionalen Planungsebene in Bayern wäre eine breite gesellschaftliche Diskussion, die ergebnisoffen geführt werden sollte. Zur Verwirklichung des Staatsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse bietet sich in großräumigen Verdichtungsräumen die Bildung von Regionalverbänden zur Lösung der raumbezogenen Aufgaben an, während in ländlichen Räumen die Schaffung von Regionalagenturen – und damit die Verbindung von informellen und formellen Entwicklungs- und Planungsansätzen – zielführender erscheint.

Im Zuge der aktuellen Fortschreibung des bayerischen Landesentwicklungsprogramms verdichten sich Ansätze zur Ausweitung des Instrumentariums, die in die vorgeschlagene Richtung gehen. Zu nennen wären etwa die Ausweisung von Vorranggebieten für Landwirtschaft oder mögliche Trassensicherungen für Schnellradwege. Es liegt dann an den Regionalen Planungsverbänden, diese Instrumente – bei hinreichender Ausstattung mit Ressourcen – intensiv zu nutzen.

Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2006): Die regionale Ebene zukunftsfähig machen! Zu den Verwaltungsreformdiskussionen in den Ländern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 63.

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2021): München als 8. bayerischer Regierungsbezirk?! Überlegungen und Vorschläge zu einer Verwaltungsstrukturreform auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 119.

Bayerischer Landtag (2012): Gesetzentwurf der Staatsregierung eines Bayerischen Landesplanungsgesetzes. Landtags-Drucksache 16/10945. München.

Bayerischer Landtag (2018): Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. Drucksache 17/19700. München.

CSU – Christlich-Soziale Union in Bayern; Freie Wähler – Landesvereinigung Freie Wähler Bayern (2018): Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2018–2023 zwischen CSU und Freien Wählern. Für ein bürgernahes Bayern. München.

Goppel, K. (2012): Zum Entwurf des Bayerischen Landesplanungsgesetzes 2011. In: Bayerische Verwaltungsblätter 143, 8, 225–230.

Miosga, M. (2011): Bayerische Landesplanung im Umbruch. Ein Diskussionspapier. München.

Regionaler Planungsverband Bayerischer Untermain (2019): Regionales Mobilitäts- und Siedlungsgutachten 2035 – REMOSI. Aschaffenburg.

Regionalverband Heilbronn-Franken (2006): Regionalplan Heilbronn-Franken 2020. Heilbronn.

StMWi – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (2020): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). Stand 01.01.2020. München.

Vallée, D.; Brandt, T.; Fürst, D.; Konze, H.; Prieb, A.; Schmidt, P.I.; Scholich, D.; Tönnies, G. (2012): Modell einer Strategischen Regionalplanung in Deutschland. In: Vallée, D. (Hrsg.): Strategische Regionalplanung. Hannover, 170–190. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237.

Autor

Dipl.-Ing. Sebastian Büchs, Studium der Raumplanung in Dortmund und Bergen (Norwegen). 2009–2013 Schulten Stadt- und Raumentwicklung, Standortleitung München. 2010–2016 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Bodenordnung und Landentwicklung der TU München. Seit 2016 an der Regierung von Unterfranken, Sachgebiet 24, Regionsbeauftragter für die Planungsregion Bayerischer Untermain (Regionalplanung). Mitglied der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum.