

Die Entwicklung der Regulierungsintensität der deutschen Regionalpläne von 1985 bis 2017. Ein empirischer Beitrag zur Diskussion um den Bedeutungsverlust der Raumordnung

Sebastian Eichhorn , Christian Diller, David Pehlke

Received: 7 June 2022 ■ Accepted: 14 December 2022 ■ Published online: 24 January 2023

Zusammenfassung

Als ein Beitrag in der Debatte um Deregulierung der Raumordnung und schlanke Regionalpläne wird mit dem vorliegenden Beitrag die erste Langzeituntersuchung für Deutschland vorgelegt, in dem die Regulierungsintensität aller im Jahr 2017 rechtsgültigen Regionalpläne zu den Themen Siedlungs- und Freiraumentwicklung im Zeitverlauf untersucht wurde. Im Ergebnis kann die Vermutung einer generellen Deregulierung und Verschlanke der Regionalpläne nicht belegt werden. Im Gegenteil führten Veränderungen in den gesetzlichen Grundlagen wie der Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung dazu, dass vor allem bei den positivplanerischen Instrumenten mit einer aktiven Rolle der Regionalplanung die Regulierungsintensität eher kontinuierlich zugenommen hat. Gleichwohl lassen sich in einigen Bundesländern Verschlan-

kungstendenzen nachweisen, die zum Teil als Deregulierungstendenzen interpretiert werden können. Zumindest bislang sind sie jedoch lediglich Ausdruck landesspezifischer Wege zur Ausgestaltung der Raumordnung und keine Anzeichen eines beschleunigten Deregulierungswettbewerbs.

Schlüsselwörter: Raumordnung ■ Regionalplanung ■ Deregulierung ■ schlanker Regionalplan ■ Siedlungs- und Freiraumentwicklung

The Development of the Regulatory Intensity of German Regional Plans from 1985 to 2017. An Empirical Contribution to the Discussion on the Loss of Importance of Spatial Planning

Abstract

As a contribution to the debate on deregulation of spatial planning and lean regional plans, this paper presents the first long-term study for Germany analysing the regulatory intensity of all regional plans legally valid in 2017 on the topics of settlement and open space development over time. As a final result, the assumption of a general deregulation and streamlining of regional plans cannot be confirmed. In contrast, changes in the legal basis, such as the priority of inner over outer urban development, have led to a continuous increase in the regulatory intensity over time, particularly in the case of positive growth management policies with an active role of regional planning. At the same time, there is evidence of streamlining tendencies in some states, which can partly be interpreted as deregulation tendencies. To date, however, they are merely an expression of state-specific ways

✉ **Sebastian Eichhorn**, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Brüderweg 22-24, 44135 Dortmund, Deutschland
sebastian.eichhorn@ils-forschung.de

Prof. Dr. Christian Diller, Institut für Geographie, Justus-Liebig-Universität Gießen, Senckenbergstraße 1, 35390 Gießen, Deutschland
Christian.Diller@geogr.uni-giessen.de

David Pehlke, Institut für Geographie, Justus-Liebig-Universität Gießen, Senckenbergstraße 1, 35390 Gießen, Deutschland
David.Pehlke@geogr.uni-giessen.de



© 2023 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

of shaping regional planning and not a sign of an accelerated deregulation competition.

Keywords: Spatial planning ■ Regional planning ■ Deregulation ■ Lean regional plan ■ Settlement and open space development

1 Einleitung

Die Fragestellung dieser Untersuchung, ob die Regulierungsintensität der Regionalpläne als Maß der Stärke der regulatorischen Eingriffe (Knill/Schulze/Tosun 2010) zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung in den letzten 40 Jahren zurückgegangen ist, setzt an den vor allem um die 2000er-Jahre geführten raumordnerischen Diskursen an. Furkert und Skowronski (2018: 11) bezeichnen in ihrer Skizzierung der langen Wellen der Raumordnung diese Phase als „diffuse Diskursorientierung“. Gegenüber der vorherigen Phase der „raumplanerischen Behäbigkeit“ der 1980er- und frühen 1990er-Jahre erhielt die Raumordnung in dieser Zeit neue Impulse. Es erfolgten sogar einige grundsätzliche Paradigmenverschiebungen, wie etwa die Verankerung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes oder die Umorientierung von der Raumordnungs- zur Raumentwicklungspolitik (Blotevogel 2018). Diskurse zur Rolle der Raumordnung, gerade auch im Kontext neoliberaler Politikumorientierungen, sind kein rein deutsches Phänomen, sondern werden auch in anderen europäischen und außereuropäischen Ländern geführt und führten teilweise zu Überlegungen ihrer grundsätzlichen Weiterentwicklung (Harrison/Galland/Tewdwr-Jones 2021). Besonders relevant im Zusammenhang der vorliegenden Auswertung sind die Diskurse um die Themen Deregulierung und schlanker Regionalplan. Sie werden daher als erstes in Kapitel 2 diskutiert. Danach erfolgt eine Darstellung des Standes der empirischen Forschung zum Thema der zeitlichen Veränderungen der Regulierungsintensität von Raumordnungsplänen sowie die Vorstellung der dieser Untersuchung zugrunde liegenden Leitfragen (Kapitel 3). In Kapitel 4 werden die Methodik und Ergebnisse der empirischen Untersuchung dargestellt und diskutiert. Vor dem Hintergrund der genannten unterschiedlichen Diskurse geht es im Kern um die flächendeckende Analyse der Regulierungsintensität der deutschen Regionalpläne nach dem Jahr des Inkrafttretens und der Planneuaufstellung. In Kapitel 5 werden ein Fazit gezogen und ein Ausblick auf den weiteren Forschungsbedarf gegeben.

2 Zum Diskussionshintergrund: Deregulierung der Raumordnung und schlanke Regionalpläne

2.1 Deregulierung

Im Allgemeinen ist mit Deregulierung die Verringerung von Rechtsnormen und eine Beschleunigung bzw. Vereinfachung des Normvollzugs gemeint (Lindner 2004: 227). Die Debatte um Deregulierung begann bereits in den 1980er-Jahren und betraf nicht nur die Raumordnung, sondern alle Politikbereiche. Hintergrund waren immer deutlicher erkennbare Defizite des keynesianischen Wohlfahrtsstaates mit seinem relativ umfassenden Steuerungsanspruch, dem sowohl ein autoritäres wie auch fürsorgendes Element anhaftete (Dingeldey 2006). Deregulierung ist ein zentrales Paradigma eines eher neoliberalen Staatsverständnisses mit einem hohen Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Marktes und einer Skepsis gegenüber staatlichen Interventionen. Die sich seit den 1980er-Jahren nicht nur in der Politik, sondern auch den Gesellschaftswissenschaften verbreitete Skepsis ging aber über neoliberale Positionen hinaus. In der Steuerungstheorie (Scharpf/Schnabel 1979) und später unter dem Begriff „Governance“ (Benz/Kilper 2018) wurde vor allem ein neues Steuerungsverständnis gefordert, nach dem der Staat weniger hierarchisch agiert, sondern sich eher auf eine gesellschaftliche Kontextsteuerung konzentriert, an der eine Vielzahl gesellschaftlicher Akteure beteiligt ist.

Auch in der Raumplanung setzte seit den späten 1970er-Jahren eine gewisse Planungsskepsis ein, die bis hin zu einer regelrechten Ablehnung der öffentlichen Planung reichte (Blotevogel 2018: 798). Sie richtete sich vor allem gegen das Modell rational-synoptischer Planung, was zur Herausbildung von eher inkrementellen Modellen und Strategien der Planung führte (Ganser/Siebel/Sieverts 1993). Obwohl in den 1990er-Jahren die Raumordnung durch den Aufbau des institutionellen Systems in Ostdeutschland gestärkt wurde (Blotevogel 2018: 799), verschärfte sich die Deregulierungsdebatte gegen Ende des Jahrzehnts. Hintergrund war die zunehmende ökonomische Stagnation des Standortes Deutschland, was bisweilen von Experten als „kranker Mann Europas“ (Sinn 2004) bezeichnet wurde. Aus dieser wirtschaftlichen Situation heraus resultierte, verbunden mit der Gestaltung des Strukturwandels in Ostdeutschland, eine latente Anspannung öffentlicher Haushalte. Auf lokaler und regionaler Ebene geriet die Raumordnung dabei unter anderem aufgrund langer Planungsverfahren als Wachstumsbremser mit negativen ökonomischen und sozialen Implikationen in die Kritik.

Zwar wurden mit der Irreversibilität von Entscheidungen über Flächennutzungen oder einer durch die Privatisierung und Deregulierung unzureichenden Orientierung am All-

gemeinwohl (z. B. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, öffentliche Infrastruktur oder sozialer Wohnungsbau) schlagkräftige Argumente gegen die Deregulierungsforderungen in der Raumplanung eingebracht (Danielzyk 2004; Hesse/Leick 2016), die Deregulierungsdebatte hielt jedoch an. Einen wichtigen Kulminationspunkt stellte seinerzeit die Frage der Verortung der Raumordnung im Aufgabenkatalog des Bundes und der Länder dar. Mit der Föderalismusreform von 2006 wurde die Raumordnung der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet, die den Ländern nach Art. 72 GG¹ ein Abweichungsrecht einräumt (Furkert/Skowronski 2018: 10). Daher wurden Befürchtungen eines raumordnerischen Deregulierungswettbewerbs zwischen den Bundesländern laut, der auch auf die Regionalplanung Einfluss hätte. Diese Befürchtungen haben sich mittlerweile zumindest zum Teil bestätigt: Bayern hat 2012 als erstes Bundesland von den neuen Möglichkeiten der Föderalismusreform Gebrauch gemacht. Durch die Novellierung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes und des Landesentwicklungsprogrammes wurde nach Einschätzung von Miosga (2022) ein vorläufiger Schlusspunkt unter einen jahrzehntelangen Prozess gesetzt, der die Bedeutung der Raumordnung in Bayern weiter reduzierte und ehemals staatliche Planung an die Kommunen delegierte. Zusammen mit dem Personalabbau in der Regionalplanung führte dies dazu, dass diese ihre planerischen Kernaufgaben der Fortschreibung und Umsetzung der Regionalpläne nur noch unzureichend nachkommen konnten bzw. dass sie die Potenziale der Übernahme von Entwicklungsaufgaben gar nicht erst nutzten (Büchs 2022; Odewald 2022). Ein Gesamtüberblick, inwieweit die Bundesländer von der durch die Föderalismusreform eingeräumten Möglichkeit einer solchen Deregulierungspolitik Gebrauch machten, liegt zwar nicht vor. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass eine bundeseinheitliche Raumordnungspolitik zunehmend an divergierenden Vorstellungen der Bundesländer scheitert (Moosmayer 2020).

In eine ähnliche Richtung gehen die Ergebnisse der COMPASS-Studie von 2018, in der vor allem anhand von Expertenaussagen die Raumplanungssysteme von 39 europäischen Staaten analysiert, in ihrer zeitlichen Veränderungsdynamik betrachtet und bezüglich ihrer unterschiedlichen formalen Ausgestaltung ausgewertet wurden. Gleichwohl der deutschen Regionalplanung dabei – ähnlich wie Norwegen und Schweden – eine relativ stabile räumliche und formale Organisationsstruktur sowie Verteilung

der Planungskompetenzen eingeräumt wurde (vgl. Smas/Schmitt 2021), konnten zumindest für die Jahre nach 2000 leichte Dezentralisierungstendenzen der Steuerungskapazitäten von der regionalen auf die lokale Ebene festgestellt werden (COMPASS Project 2018: 20). Gleiches gilt für Ungarn, wo sich die formale Zuständigkeit der Regionalplanung von den Regionen auf die niedrigere Ebene der Bezirke verlagert hat (vgl. Smas/Schmitt 2021). Länder wie Bulgarien, Italien und Polen haben zur gleichen Zeit ihre Stadt- bzw. Metropolregionen als formellere Planungsregionen gestärkt und mit zusätzlichen Planungsinstrumenten und -kompetenzen ausgestattet (COMPASS 2018: 24). Eine andere Entwicklung ließ sich in Irland und Frankreich beobachten, wo mit der Bildung größerer Planungsregionen die formale Regionalplanung – im Fall von Irland mit einer stärkeren wirtschaftlichen Ausrichtung – insgesamt eher gestärkt wurde (vgl. Smas/Schmitt 2021).

Wie die Beispiele zeigen, sind Dezentralisierungstendenzen der Raumplanung in mehreren europäischen Ländern zwar durchaus zu verzeichnen, sie sind aber – schaut man sich die unterschiedlichen, teils gegenläufigen Entwicklungstrends bei der Ausgestaltung an – keineswegs die Regel.

2.2 Schlanker Regionalplan

Die Debatte um den schlanken Regionalplan lässt sich in die generelle Debatte um Koordinationsdefizite der Raumordnung einordnen. Insbesondere für die Regionalplanung werden diese seit Langem thematisiert, sowohl was die horizontale Koordination gegenüber den Kommunen, vor allem aber die vertikale Koordination gegenüber sektoralen Planungen angeht (vgl. Diller 2015). Die o. g. COMPASS-Studie kommt für Deutschland zu dem Ergebnis, dass nur für die Hälfte der 14 untersuchten Politikfelder von einer räumlich integrierten oder zumindest koordinierten Politik auf Landes- und Regionalebene gesprochen werden kann (COMPASS 2018: 37). Damit liegt Deutschland, was die Integration der Raumordnung mit den Fachplanungen angeht, nur im europäischen Mittelfeld.

Die Frage der Integration von Raum- und Umweltpolitik stellte auch ein zentrales Element in der Debatte um schlanke Regionalpläne dar. Den Hintergrund bildete vor allem die seit den späten 1970er-Jahren zu beobachtende Ökologisierung der Raumordnung (Gnest 2008: 9–17). Bereits in den 1970er-Jahren erfolgte durch das Naturschutzgesetz eine deutliche Stärkung des Umweltschutzgedankens (Blotevogel 2018: 799). Basierend auf den fachlichen Gesetzesgrundlagen bekamen die Fachplanungen Umwelt (Landschaft und Wasser) gegenüber der Raumordnung eine starke Stellung, was sich mitunter durch die seit den 1980er-Jahren erhebliche Ausdifferenzierung der mit Umweltaspekten be-

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 968) geändert worden ist.

fassten Fachplanungen ausdrückte. Dies führte zu einer Ausweitung des Umfanges der Raumordnungspläne, was ökologische Belange betrifft. Ein nicht unbeträchtlicher Teil von Raumordnungsplänen enthält seitdem Inhalte, die nicht Ergebnis raumordnerischer Abwägungen, sondern nachrichtlicher Übernahmen sind. Die seit den 2000er-Jahren EU-weit eingeführte Strategische Umweltprüfung (SUP) hat die Bedeutung ökologischer Belange in der Raumplanung im Verfahrensprozess weiter erhöht.

Die schwache Stellung der Raumplanung gegenüber der Umweltplanung wird auch durch die o. g. COMPASS-Studie bestätigt. Auf der Ebene von Ländern und Regionen wird für Deutschland zwar eine gute Integration von Raum- und Umweltplanung diagnostiziert. Diese wird aber nach den Ergebnissen der Studie dezidiert bei geringem Einfluss der Raumplanung sichergestellt.

Die erstarkten Fachplanungen und eine schwindende rechtliche und materielle Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Planungsebenen wurden zusammen mit geringen finanziellen Budgets als zentrale Gründe für den relativen Bedeutungsverlust der Regionalplanung angeführt (Priebis 2013: 40; Furkert/Skowronski 2018: 13; Klee 2022: 60). Vor diesem Hintergrund kam es in den 2000er-Jahren zu einer Debatte um den schlanken Regionalplan. Ausgehend von der Beobachtung, dass einerseits Regionalpläne immer umfassender geworden sind, aber andererseits die Regionalplanung an Steuerungsstärke vermutlich sogar eingebüßt hat, forderten zwei Gutachten im Auftrag des Bundesbauministeriums (Aring/Schäfer 2000; Kistenmacher/Domhardt/Albert et al. 2000) die klarere Unterscheidung von Pflicht- und Optionalaufgaben und eine zeitgemäßere Gestaltung des Verhältnisses zu den Fachplanungen. Was die Inhalte der Regionalpläne angeht, sollten sich diese auf die Festlegung von Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie die Infrastrukturstandortvorsorge durch zentrale Orte und Entwicklungs- wie Siedlungsachsen konzentrieren. Beim Thema Siedlungsentwicklung hat die Regionalplanung die Rolle der Fachplanung Siedlung inne. Hier werden ihr gegenüber den anderen Fachplanungen relativ gute Umsetzungschancen eingeräumt. In den Themenbereichen, in denen die Regionalplanung lediglich dokumentarische Funktion übernimmt, müsse sie den geringen Einfluss akzeptieren. Bei den Bereichen, wo die Regionalplanung mit Fachplanungen konkurriert, wird ihre Durchsetzungsfähigkeit als eher gering eingeschätzt.

Der schlanke Regionalplan war daher eher eine Reaktion auf den bereits erfolgten Bedeutungsverlust der Regionalplanung durch das Erstarken des Umweltrechts und nicht zwangsläufig mit Deregulierungsabsichten verbunden. Vielmehr geht es beim schlanken Regionalplan – zumindest aus der Sicht seiner Protagonisten – um Effizienzsteigerungen, eine positivere Außenwirkung und Entbürokratisierung

(Lindner 2004: 228). So kann die Reduktion um Inhalte, die ohnehin nicht im eigenen Abwägungsbereich liegen, unter Umständen Personalkapazitäten einsparen, die Akzeptanz nach außen erhöhen (Wiechmann/Terfrüchte 2013: 29–36) und Handlungsspielräume für die konsequentere Regulierung in den Kompetenzbereichen verschaffen. Faktisch sind in den Entscheidungsprozessen und Ergebnissen von Regionalplänen Deregulierungs-, Effizienzsteuerungs-, Entbürokratisierungs- und Legitimationssteigerungsmotive aber nicht immer auf den ersten Blick klar zu unterscheiden (Klee 2022: 71). Aber auch wenn mit einer Verschlinkung der Regionalpläne tatsächlich raumordnerische Deregulierungen verbunden sind, muss dies nicht automatisch die Regionalplanung herabstufen. Sie kann ihre Gesamtbedeutung durch die Übernahme von Entwicklungsfunktionen steigern und intensiver auch informelle Instrumente einsetzen (Priebis 2018: 2060). Zudem würde sich die Möglichkeit bieten, sich auf Themen zu konzentrieren, in denen sie in Abwesenheit einer regionalen Fachplanung eine ordnungspolitische Kernaufgabe mit einem breiteren Entwicklungsaspekt verbindet, wie aktuell beim Thema Energie (Gailing/Overwien/Plehn et al. 2021). Das Beispiel Bayern zeigt allerdings, dass die Übernahme von Entwicklungsaufgaben auch zur Vernachlässigung ihrer Kernfunktionen führen kann, wenn keine angemessene Personalausstattung gewährleistet ist (Büchs 2022; Odewald 2022).

3 Empirische Untersuchungen zur Veränderung der Regulierungsintensität der Raumordnungspläne

Es erstaunt, dass die in Kapitel 2 dargestellten Diskurse nur selten durch eine belastbare empirische Untersuchung in Form einer langfristig angelegten Planauswertung fundiert sind. Insbesondere zu der Frage, ob die Anfang der 2000er-Jahre geführte Diskussion um schlankere Raumordnungspläne auch wirklich zu ihrer Verschlinkung geführt hat, gibt es keine Grundlagenstudien. Für die Ebene der Landesplanung wurde immerhin kürzlich eine vergleichende Untersuchung vorgelegt, die für Bayern und Baden-Württemberg der Frage nach den Veränderungen der Planinhalte nachging. Klee (2022) nahm eine durch quantitative und qualitative Elemente geprägte Betrachtung der Landesentwicklungspläne von Bayern (1976, 1984, 1994, 2003, 2006, 2013) und Baden-Württemberg (1973, 1983, 2002) in den raumordnerischen Kernthemen Siedlungsentwicklung/Siedlungsstruktur und Freiraumschutz vor. Das Ergebnis der Untersuchung ist eindeutig: Nahezu kontinuierlich nahm seit den 1980er-Jahren die Zahl der formulierten Ziele und

der Umfang ab. Noch gravierender ist der qualitative Befund, der insgesamt mit einer Verringerung der Durchsetzungsstärke von Festlegungen beschrieben werden kann. Es wird diagnostiziert, dass raumordnerische Ziele oft zu Grundsätzen „umgewidmet“ werden, ihren verbindlichen Charakter verlieren und die Inhalte damit einer Abwägung zugänglich gemacht werden. Weiterhin wurde deutlich, dass die Landesplanung sich zunehmend auf die Formulierung von Leitbildern beschränkte, statt konkrete Vorgaben (Ziele und Grundsätze) zu formulieren. Selbst in den Kernthemen Siedlungs- und Freiraumentwicklung war sowohl quantitativ als auch qualitativ eine deutliche Rücknahme der Vorgaben festzustellen. Hinzu kam, dass gegenüber älteren Plänen in jüngeren Plänen Handlungsfelder entfielen und der Fachplanung oder der kommunalen Planung überlassen wurden. Diese Befunde korrespondieren mit den in Bayern seit den 2000er-Jahren formulierten Zielen der Deregulierung, Entbürokratisierung und Kommunalisierung (Klee 2022: 71). Gleichwohl die Ergebnisse der Studie recht eindrücklich und eindeutig erscheinen, bleibt die Frage, ob Regelungen der Landesentwicklungspläne auch an die Regionalplanungen im Sinne einer Dezentralisierung innerhalb der Raumordnung delegiert wurden, unbeantwortet. Weitere Studien zum Bedeutungsverlust der Raumordnung beruhen auf Überlegungen zu institutionellen Veränderungen, wie etwa der Ressortzuordnung der Landesplanungen (z. B. Furkert/Skowronski 2018). Auch wenn in einigen Bundesländern immer wieder Fragen nach der Leistungsfähigkeit und Optionen ihrer Effizienzsteigerung gestellt werden, so fällt dennoch in einer längerfristigen Perspektive die hohe institutionelle Stabilität der Raumordnung in Deutschland auf. Erhebungen zur Ressourcenausstattung der Regionalplanung, die einen weiteren Indikator für den Bedeutungsverlust der Raumordnung bilden könnten, liegen nur punktuell vor (z. B. für Bayern Büchs 2022), sodass daraus nur schwer verallgemeinerbare Aussagen über einen Bedeutungsgewinn oder -verlust der Raumordnung abgeleitet werden können.

Vor dem Hintergrund des bestehenden Empiriedefizits in den Debatten um Deregulierung, schlanke Regionalpläne und den möglichen Bedeutungsverlust der Raumordnung wurde für den vorliegenden Artikel eine bundesweite Analyse der Veränderung der Regulierungsintensität der Regionalpläne zwischen 1985 und 2017 vorgenommen. Diese ging zwei Leitfragen nach:

- Welchen Einfluss hat das Jahr des Inkrafttretens der Regionalpläne auf die Implementierung von positivplanerischen Steuerungsansätzen und raumordnerischen Gebietstypen zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung?

- Welchen Einfluss hat die Aktualität der Regionalpläne auf die Regulierungsintensität der implementierten positivplanerischen Steuerungsansätze und raumordnerischen Gebietstypen zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung?

4 Bundesweite Analyse der Veränderung der Regulierungsintensität der Regionalpläne zwischen 1985 und 2017

4.1 Methodik

4.1.1 Operationalisierung der Regulierungsintensität der Regionalplanung

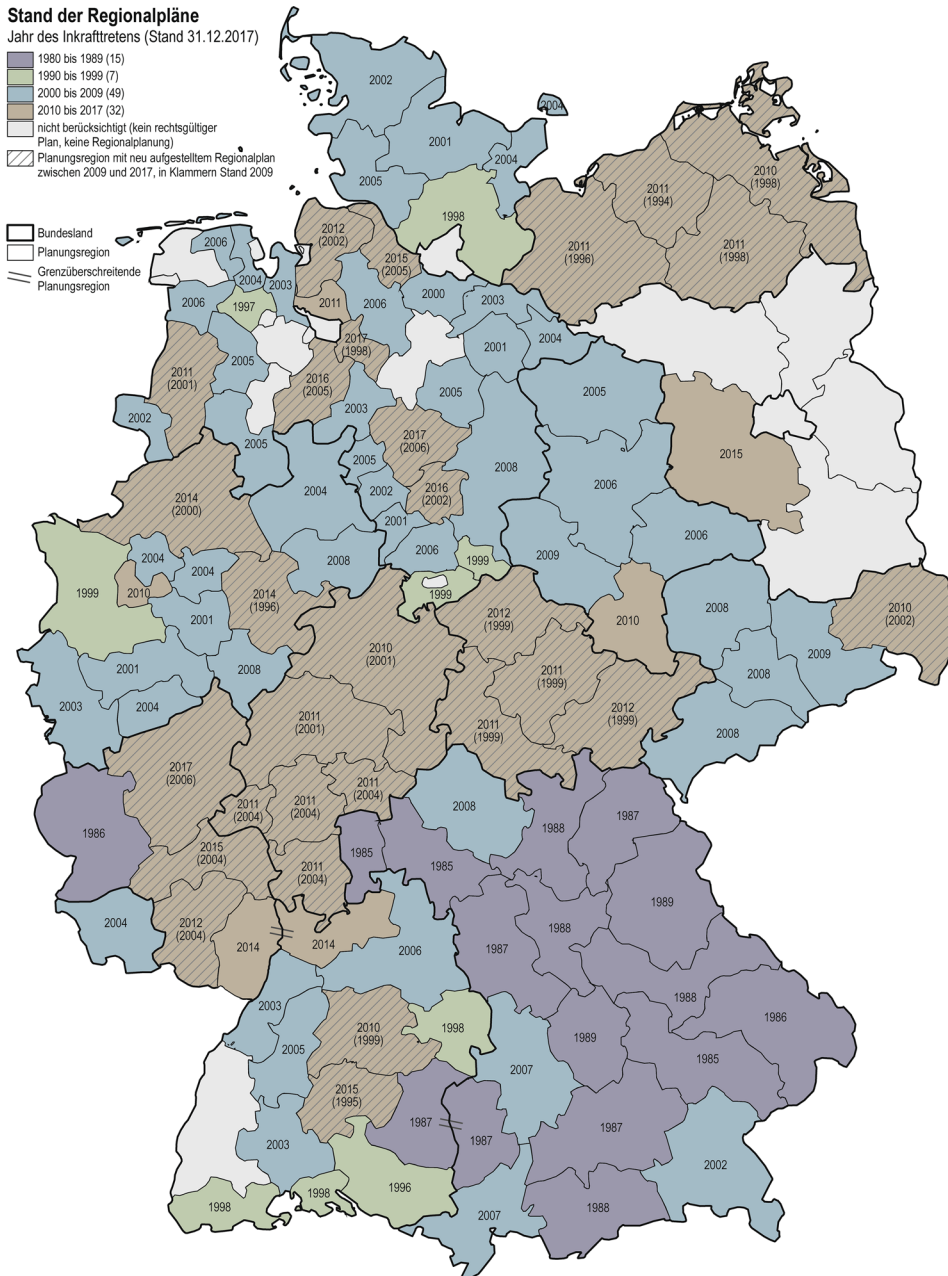
Ausgangspunkt für die Untersuchung des vorliegenden Artikels ist die Operationalisierung der Regulierungsintensität aller rechtsgültigen Regionalpläne, regionalen Flächennutzungspläne sowie Landesentwicklungspläne zum Stand 2009 und 2017. Das Vorgehen zur Operationalisierung der Regulierungsintensität ist ausführlich erläutert in Pehlke und Siedentop (2021) sowie Eichhorn, Diller und Pehlke (2022).

Erfasst wurden alle relevanten Planaussagen in Bezug auf die Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung. Explizit nicht analysiert wurden Flächennutzungspläne, die gleichzeitig die Aufgabe eines Regionalplanes übernehmen, wie dies in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg sowie den kreisfreien Städten in Niedersachsen der Fall ist. Bei der Erfassung der Planinhalte wurde zwischen positiv- und negativplanerischen Planungsinstrumenten bzw. Steuerungsansätzen unterschieden (vgl. Einig 2005: 51). Positivplanerische Instrumente bzw. Steuerungsansätze lenken und begrenzen die Wohnsiedlungsentwicklung von Gemeinden, indem sie geeignete Standorte für Baulandausweisungen festlegen und Vorgaben zu Quantität und Qualität der Baulandausweisungen machen. Negativplanerische Instrumente bzw. Raumordnungsgebietstypen wirken hierzu komplementär und dienen dem Freiraumschutz. Sie haben das Ziel, die Bebauung auf ökologisch wertvollen Flächen zu verbieten oder mindestens einzuschränken.

Während für die positivplanerischen Instrumente eine Planinhaltsanalyse durchgeführt wurde, die methodisch einer quantitativen Inhaltsanalyse entspricht (vgl. Lyles/Stevens 2014), wurde für die negativplanerischen Instrumente auf den Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO) des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zurückgegriffen (vgl. Einig/Zaspel 2012). Für die positivplanerische Regulierungsintensität wurden insge-

samt 19 Planungsinstrumente zu sieben übergeordneten Steuerungsansätzen (*großräumige Standortsteuerung, kleinräumige Standortsteuerung, Eigenentwicklung, Innenentwicklung, Mengensteuerung, Dichtevorgaben, Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf den öffentlichen Verkehr*) zusammengefasst, deren materieller Steuerungsgehalt definiert und nach einem einheitlichen Prinzip mit null bis fünf Punkten bewertet wurde. Dem Prinzip folgend wurden – entsprechen die Vorgaben dem materiellen Steuerungsge-

halt – bei einem Ist-Ziel drei Punkte, bei einem Soll-Ziel zwei und bei einem Grundsatz ein Punkt vergeben. Für weitere, qualifizierende Spezifikationen war die Vergabe von ein oder zwei Zusatzpunkten (z. B. qualifizierter Bedarfsnachweis beim Vorrang der Innenentwicklung) möglich. Die negativplanerische Regulierungsintensität basiert auf einer Bewertung des Flächenanteils einer Planungsregion, der mit freiraumschützenden Vorrang- und Vorbehaltsgebieten belegt ist. Mit Vorrang- und Vorbehaltsgebieten



Geodatenbasis: GeoBasis-DE/BKG 2020



Abbildung 1 Stand der Regionalpläne nach Jahr des Inkrafttretens. (Stand: 31. Dezember 2017)

für *Natur und Landschaft*, *Grund- und Oberflächenwasserschutz*, *Landwirtschaft*, *Forstwirtschaft* sowie *Freizeit und Erholung*, (*Siedlungs-*)*Klimaschutz*, (*vorbeugender*) *Hochwasserschutz*, *Bodenschutz*, *regionale Grünzüge bzw. Grünzäsuren* und dem *sonstigen Freiraumschutz* wurden insgesamt zehn Raumordnungsgebietstypen berücksichtigt. Anhand der Spannweite der tatsächlich vorkommenden Werte erhielt jede Planungsregion null bis fünf Punkte. Sowohl bei den positivplanerischen Steuerungsansätzen als auch den Raumordnungsgebietstypen wurden alle Bewertungen per Addition zu den übergeordneten Regulierungsintensitäten Positiv- und Negativplanung zusammengefasst und anschließend auf Werte von null bis eins normalisiert. Aufgrund ihrer potenziell hohen Steuerungswirkung wurden bei den Steuerungsansätzen die *Eigenentwicklung*, *Vorrang der Innenentwicklung* und *Mengensteuerung* und bei den Raumordnungsgebietstypen die Vorranggebiete doppelt gewichtet.

4.1.2 Analytisches Vorgehen

Die Analyse der Veränderung der Regulierungsintensität erfolgt in zwei Schritten. Der erste Analyseschritt widmet sich der Untersuchung der implementierten positivplanerischen Steuerungsansätze und negativplanerischen Raumordnungsgebietstypen nach Zeitraum des Inkrafttretens der Regionalpläne. Analysiert wurden dabei alle Pläne, die zum Stand 2017 rechtsgültig waren. Insgesamt konnten so 102 Regionalpläne in der Analyse berücksichtigt und ausgewertet werden. Um die Veränderung im Zeitverlauf zu analysieren, wurden die Regionalpläne – in Anlehnung an das Phasenmodell von Furkert/Skowronski (2018: 11) – entsprechend des Jahres, in dem sie in Kraft getreten sind, den folgenden vier Untersuchungszeiträumen zugeordnet: 1) 1980 bis 1989, 2) 1990 bis 1999, 3) 2000 bis 2009 und 4) 2010 bis 2017. Davon ausgehend konnten für die Untersuchungszeiträume unterschiedlich viele und aus unterschiedlichen Landesteilen stammende Regionalpläne vergleichend untersucht werden. Abbildung 1 zeigt die in der Analyse berücksichtigten Regionalpläne inklusive des Jahres des Inkrafttretens (bei Planungsregionen mit zwei Plänen zwischen 2009 und 2017 sind beide Jahre angegeben). Auf dieser Grundlage wurde erstens der Anteil der Regionalpläne mit implementierten positivplanerischen Steuerungsansätzen und negativplanerischen Raumordnungsgebietstypen ermittelt. Zweitens wurde die Entwicklung der durchschnittlichen Regulierungsintensität nach Steuerungsansatz und Raumordnungsgebietstyp analysiert. Drittens wurden die auf Grundlage der o. g. Steuerungsansätze und Raumordnungsgebietstypen ermittelten übergeordneten Regulierungsintensitäten Positiv- und Negativplanung für die Untersuchungszeiträume dargestellt und mithilfe des nichtpara-

metrischen Kruskal-Wallis-Tests auf statistisch signifikante Mittelwertunterschiede untersucht.

Da die Regulierungsintensität der positivplanerischen Steuerungsansätze und negativplanerischen Raumordnungsgebietstypen durch das Sample der in den unterschiedlichen Untersuchungszeiträumen enthaltenen Regionalpläne beeinflusst werden kann (z. B. sind im Zeitraum 1980 bis 1989 mehrheitlich Regionalpläne aus Bayern vertreten), werden in einem zweiten Analyseschritt ausschließlich die 26 Regionalpläne im Datensatz vertieft ausgewertet, für die eine Planungsregion zwischen 2009 und 2017 einen neuen Regionalplan aufgestellt hat. Der Einfluss regionaler Spezifika und Rahmenbedingungen auf die Regulierungsintensität und deren Veränderung kann dadurch weitgehend ausgeschlossen oder zumindest minimiert werden. In Ergänzung zu den Auswertungen im ersten Analyseschritt werden die Regulierungsintensitäten der alten und neuen Regionalpläne nach Steuerungsansatz und Raumordnungsgebietstyp miteinander verglichen. Dabei wird tiefergehend untersucht, welche Änderungen auf der Ebene der Planungsinstrumente zu Veränderungen der Regulierungsintensität geführt haben. Konkret wird geprüft, ob Planungsinstrumente neu implementiert oder gestrichen wurden oder ob Festlegungen im Zuge der Planneuaufstellung herauf- oder herabgestuft worden sind.

4.2 Ergebnisse

4.2.1 Analyse der Regulierungsintensität nach Steuerungsansatz, Raumordnungsgebietstyp und Inkrafttreten der Regionalpläne

Abbildung 2 zeigt – differenziert nach Zeitraum des Inkrafttretens –, wie viel Prozent der Regionalpläne die unterschiedlichen positivplanerischen Steuerungsansätze zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung nutzen. Hierbei wird deutlich, dass die Steuerungsansätze *Großräumige Standortsteuerung*, *Eigenentwicklung* und *Ausrichtung auf den ÖPNV* mit großer Mehrheit in den Planungsregionen implementiert werden – unabhängig davon, wann die Regionalpläne in Kraft getreten sind. Der Steuerungsansatz *Kleinräumige Standortsteuerung* ist seit den 1990er-Jahren mit rund 70 % in der Mehrheit der rechtsgültigen Regionalpläne zu finden. Die Steuerungsansätze *Dichtevorgabe* und *Mengensteuerung* werden mit Anteilen von rund 30 % vergleichsweise selten genutzt. Gleichwohl lässt sich bei beiden Steuerungsansätzen die deutlichste Zunahme beobachten. Noch bis 1999 lag der Anteil der Regionalpläne mit Festlegungen zu diesen Steuerungsansätzen bei lediglich 14 %. Ähnlich verhält es sich mit dem Steuerungsansatz *Vorrang der Innenentwicklung*, wenn auch auf einem höheren Niveau. So beinhalten rund 40 % der Regionalpläne aus den 1990er-Jahren Festlegungen zum Vorrang der Innen-

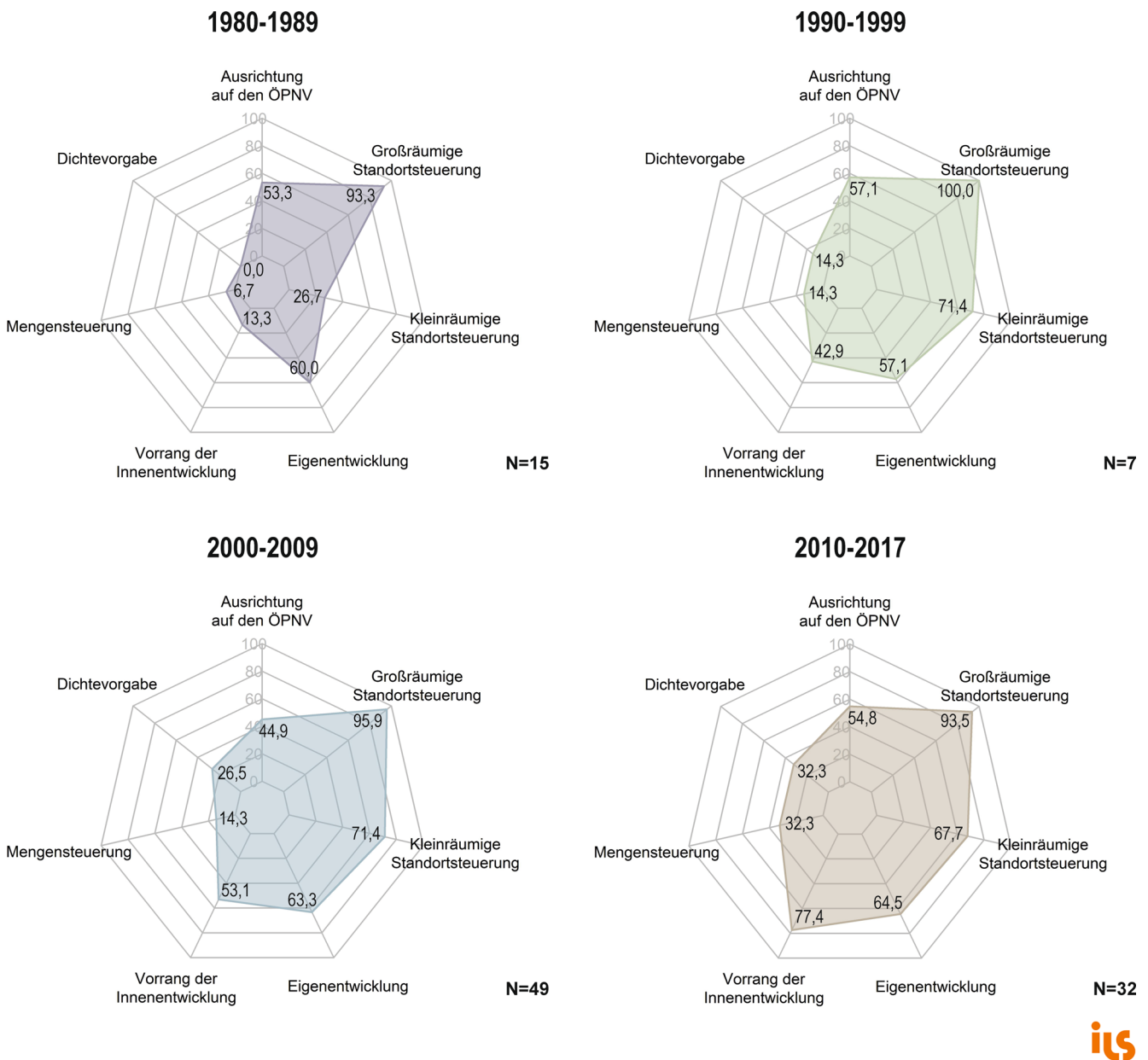


Abbildung 2 Anteil der Regionalpläne mit positivplanerischem Steuerungsansatz nach Zeitraum des Inkrafttretens

entwicklung. Bei den Regionalplänen aus den Jahren 2010 bis 2017 liegt der Anteil bereits bei knapp 80 %.

Analog zu obigen Ausführungen zeigt Abbildung 3, wie viel Prozent der Regionalpläne die unterschiedlichen Raumordnungsgebietstypen zum Schutz des Freiraums nutzen. Hierbei stechen die Kategorien *Natur und Landschaft* sowie *Grund- und Oberflächenwasserschutz* heraus. Mit Anteilen von 80 bis 100 % werden – unabhängig davon, wann die Regionalpläne in Kraft getreten sind –, ökologisch wertvolle Räume bzw. Flächen mit entsprechender deutlicher Wertigkeit vor einer Bebauung geschützt bzw. die Flächenin-

spruchnahmen eingeschränkt. Der Anteil der Regionalpläne mit den Raumordnungsgebietstypen *Landwirtschaft* und *Forstwirtschaft* hat seit den 1990er-Jahren kontinuierlich zugenommen. Mit etwa 80 bis 100 % liegt dieser mittlerweile auf einem ähnlich hohen Niveau wie die Raumordnungsgebietstypen *Natur und Landschaft* und *Grund- und Oberflächenwasserschutz*. Hervorzuheben ist die wachsende Bedeutung des Raumordnungsgebietstyps (*vorbeugender*) *Hochwasserschutz*, mit dem die Nutzung für Siedlungen oder Infrastrukturen in von Hochwasser gefährdeten Bereichen gesteuert und gegebenenfalls ausgeschlossen wird. Während der Anteil bei den zwischen 1980 und 1999 in Kraft getre-

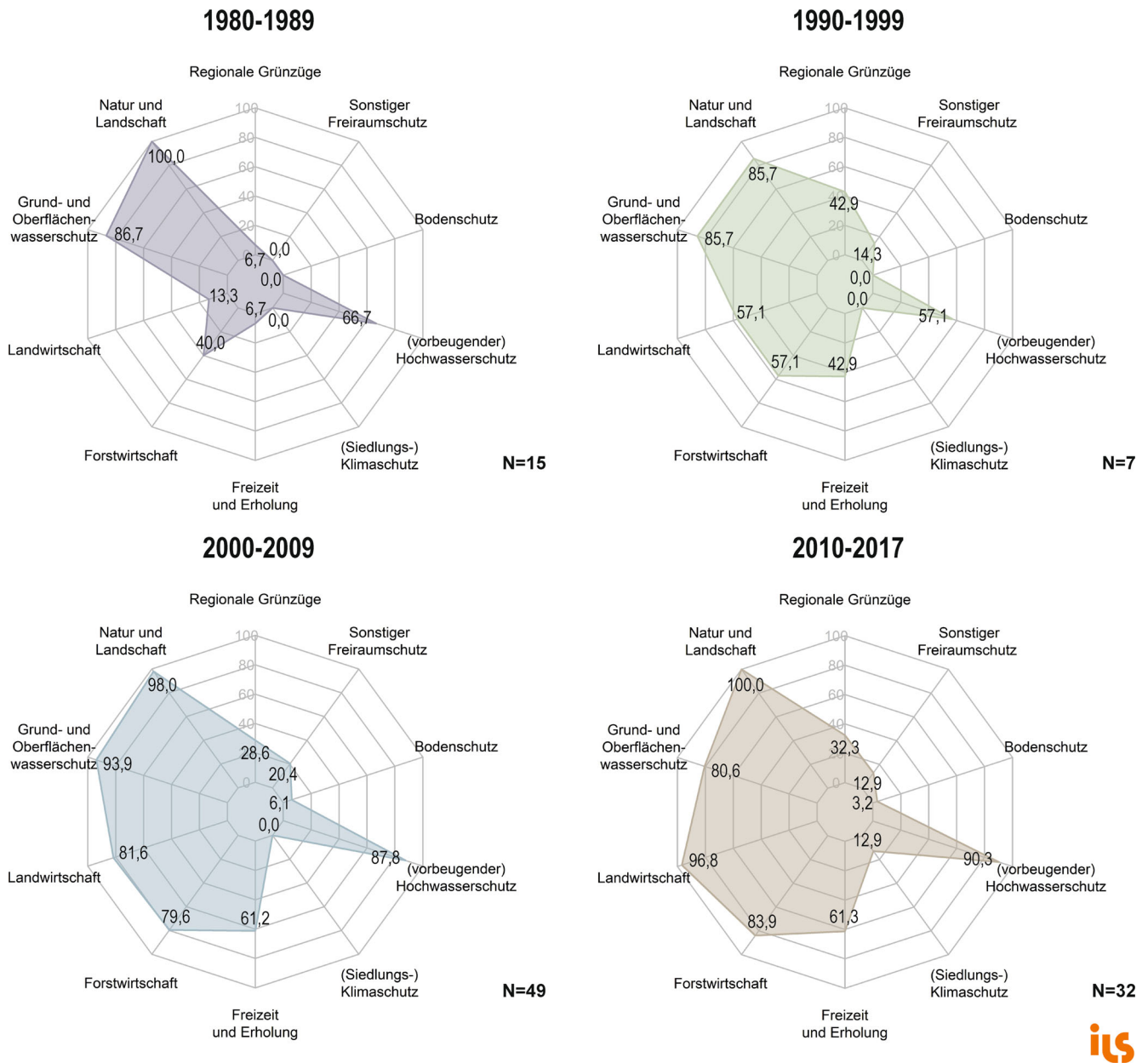


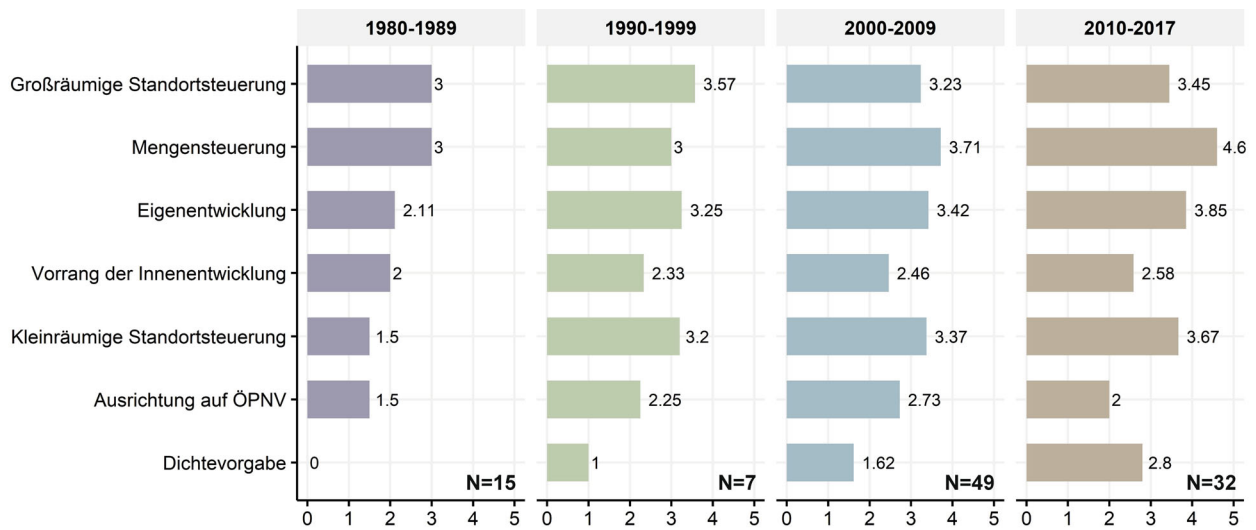
Abbildung 3 Anteil der Regionalpläne nach Implementierung von Raumordnungsgebietstypen und Zeitraum des Inkrafttretens

tenen Regionalplänen noch bei rund 60 bis 70 % lag, liegt der Anteil bei den neueren Regionalplänen bei rund 90 %.

Abbildung 4 zeigt die durchschnittliche Regulierungsintensität nach positivplanerischen Steuerungsansätzen und Zeitraum des Inkrafttretens der Regionalpläne. Insgesamt lässt sich – mit gewissen Schwankungen – eine generelle und weitgehend kontinuierliche Zunahme der durchschnittlichen Regulierungsintensität erkennen. Eine deutlich höhere Regulierungsintensität wird beispielsweise bei den Steuerungsansätzen *Kleinräumige Standortsteuerung*, *Mengensteuerung* und *Dichtevorgabe* erreicht. Die durch-

schnittliche Regulierungsintensität des Steuerungsansatzes *Eigenentwicklung* nimmt ebenfalls – wenn auch mit geringerer Stärke – mit der Aktualität der Regionalpläne zu. Die durchschnittliche Regulierungsintensität der *Großräumigen Standortsteuerung* befindet sich in allen Zeiträumen auf gleichbleibend hohem Niveau. Der Steuerungsansatz *Ausrichtung auf den ÖPNV* verbleibt im Zeitverlauf auf moderatem Niveau.

Abbildung 5 zeigt die durchschnittliche Regulierungsintensität nach negativplanerischen Raumordnungsgebietstypen. Hier präsentiert sich im Vergleich zu den positivplane-

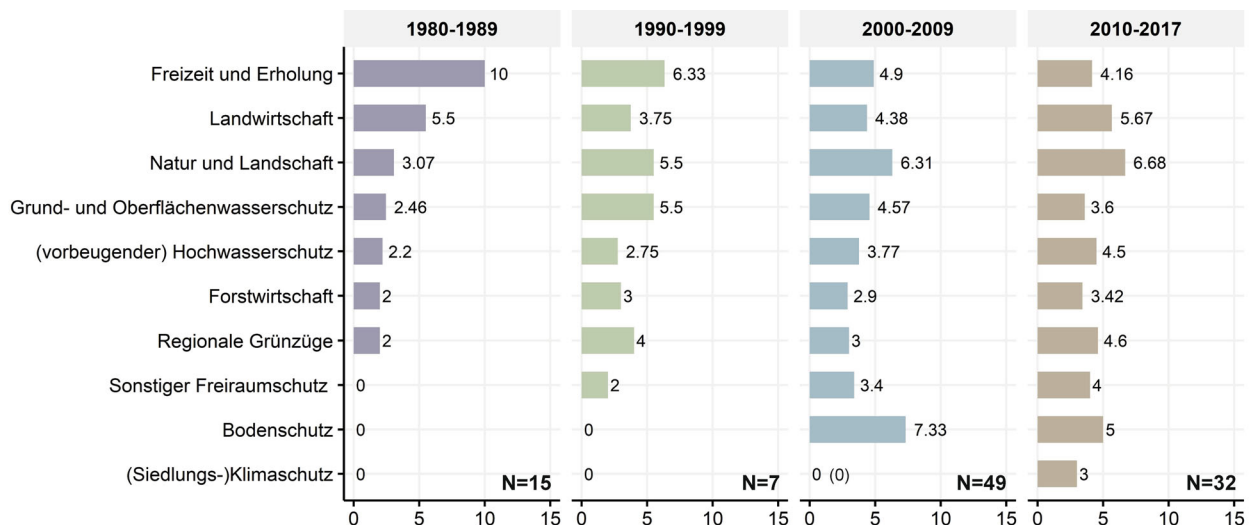


Anmerkung: Durchschnittliche RI je Steuerungsansatz basiert ausschließlich auf den Regionalplänen, die Planaussagen zu dem jeweiligen Steuerungsansatz enthalten.

Regulierungsintensität



Abbildung 4 Durchschnittliche Regulierungsintensität (RI) nach positivplanerischen Steuerungsansätzen und Zeitraum des Inkrafttretens



Anmerkung: Durchschnittliche RI je Raumordnungsgebietstyp basiert ausschließlich auf den Regionalplänen, die diesen Gebietstypen enthalten.

Regulierungsintensität



Abbildung 5 Durchschnittliche Regulierungsintensität (RI) nach negativplanerischen Steuerungsansätzen und Zeitraum des Inkrafttretens

rischen Steuerungsansätzen ein weniger eindeutiges Bild. Eine steigende Regulierungsintensität kann vor allem bei den Raumordnungsgebietstypen *Natur und Landschaft* und *(vorbeugender) Hochwasserschutz* beobachtet werden. Diese Typen werden somit nicht nur von einer steigenden Anzahl von Planungsregionen genutzt, sondern auch – durch den höheren Anteil der darüber geschützten Fläche – flächenwirksamer angewendet. Alle weiteren Raumordnungsgebietstypen sind von Schwankungen bei der Regulierungsintensität gekennzeichnet und zeigen keine klare positive

oder negative Entwicklungstendenz. Trotz Schwankungen verbleibt die Regulierungsintensität in der Regel dabei auf einem jeweils ähnlichen Niveau.

Abbildung 6 bestätigt den bereits für die einzelnen Steuerungsansätze und Raumordnungsgebietstypen beschriebenen Anstieg der Regulierungsintensität für die Positiv- und Negativplanung. Ergänzend hierzu belegen die Ergebnisse der Kruskal-Wallis-Tests, dass es zwischen bestimmten Untersuchungszeiträumen statistisch signifikante Unterschiede der Mittelwerte der Regulierungsintensitäten gibt. Sowohl

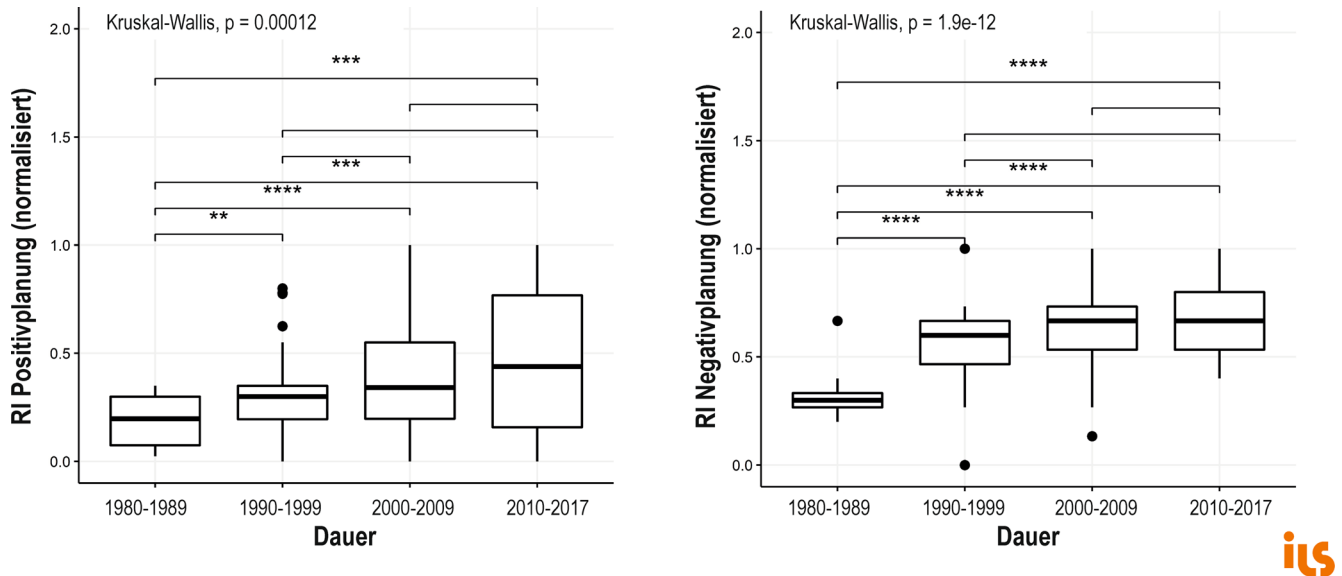
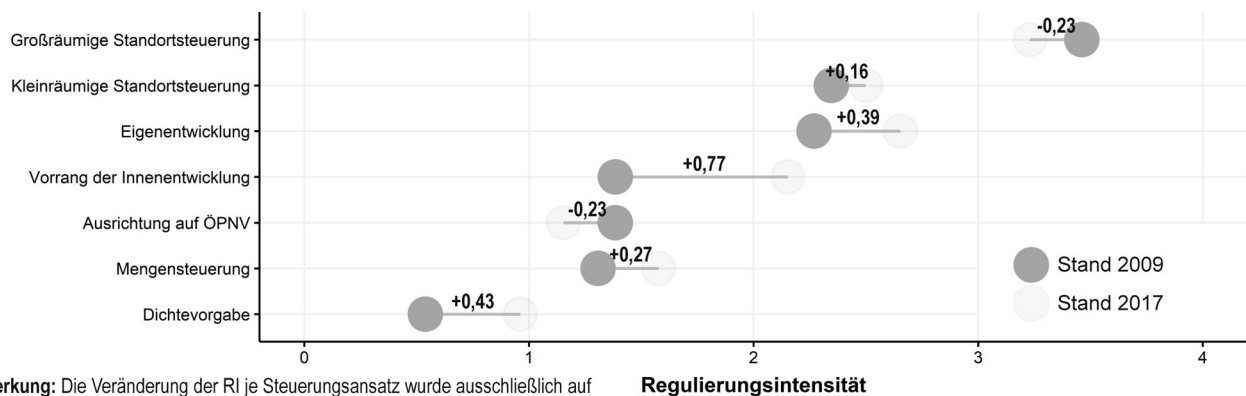


Abbildung 6 Durchschnittliche Regulierungsintensität (RI) der Positiv- und Negativplanung (normalisiert) nach Untersuchungszeitraum inklusive der Ergebnisse der Kruskal-Wallis-Gruppenvergleiche



Anmerkung: Die Veränderung der RI je Steuerungsansatz wurde ausschließlich auf Basis der Planungsregionen ermittelt, für die zwischen 2009 und 2017 ein neuer rechtsgültiger Regionalplan in Kraft getreten ist.

Abbildung 7 Durchschnittliche Veränderung der Regulierungsintensität (RI) nach positivplanerischem Steuerungsansatz

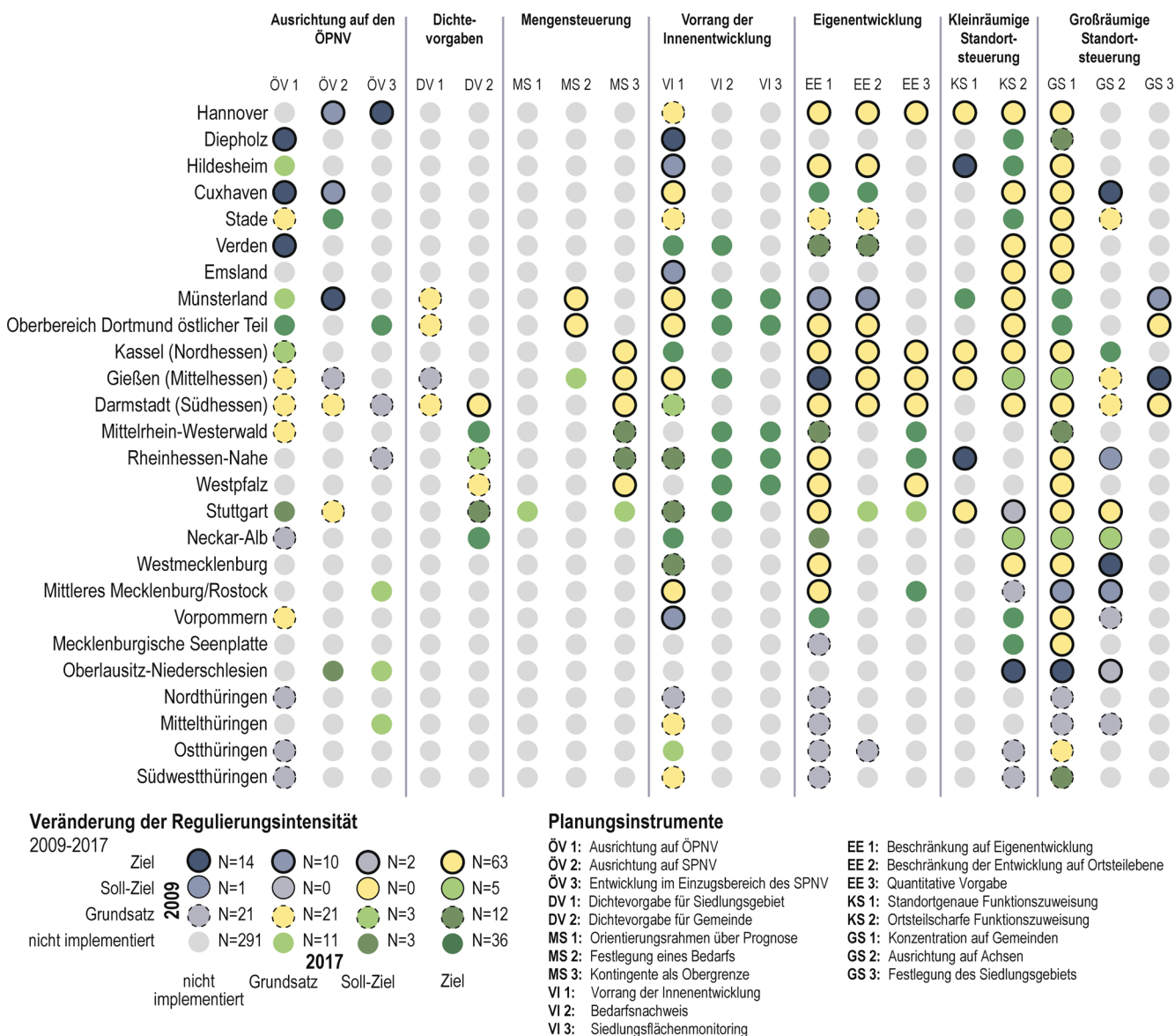
bei der Positiv- als auch bei der Negativplanung treten diese Unterschiede insbesondere zwischen den Plänen der älteren Untersuchungszeiträume auf. Signifikante Mittelwertsunterschiede zwischen den Plänen der Zeiträume 2000 bis 2009 und 2010 bis 2017 lassen sich nicht feststellen.

4.2.2 Analyse der Veränderung der Regulierungsintensität im Zuge der Neuaufstellung von Regionalplänen

Die Analyse der Regionalpläne, die zwischen 2009 und 2017 neu aufgestellt wurden, zeigt, dass sich die durchschnittliche Regulierungsintensität insbesondere bei den Steuerungsansätzen *Vorrang der Innenentwicklung*, *Eigenentwicklung* und *Dichtevorgaben* erhöht hat (vgl. Abbildung 7). Im Vergleich dazu ist die durchschnittliche Regu-

lierungsintensität bei der *Großräumigen Standortsteuerung* und bei der *Ausrichtung auf den ÖPNV* zurückgegangen.

Ein genauerer Blick auf die Planungsinstrumente, die den positivplanerischen Steuerungsansätzen zugrunde liegen, gibt Aufschluss darüber, was die Gründe für die Veränderungen der Regulierungsintensität je Steuerungsansatz sind (vgl. Abbildung 8). In 50 Fällen wurden im Zuge der Planneuaufstellung bislang nicht genutzte Planungsinstrumente neu in den Regionalplan aufgenommen. Wie bereits in Abbildung 7 zu erkennen ist, sind dabei die Planungsinstrumente des Steuerungsansatzes *Vorrang der Innenentwicklung*, der *Bedarfsnachweis* und das *Siedlungsflächenmonitoring* hervorzuheben, die vielfach als Ziel in die Regionalpläne implementiert wurden. Räumlich konzentriert sich dies auf die Planungsregionen aus Nordrhein-Westfa-



Anmerkung: Blaue und grüne Farbtöne signalisieren eine Herab- bzw. Heraufstufung eines Planungsinstrumentes. Gelbe Symbole stehen für Planungsinstrumente, bei denen es im Rahmen der Planneuaufstellung zu keiner Änderung gekommen ist. Die Art der Umrandung gibt an, ob das Planungsinstrument in 2009 als Grundsatz, Soll-Ziel oder Ist-Ziel implementiert war (Lesebeispiel Rheinhessen-Nahe VI 1: Dunkelgrün mit gestrichelter Umrandung zeigt eine Heraufstufung von einem Grundsatz in 2009 zu einem Ist-Ziel in 2017).

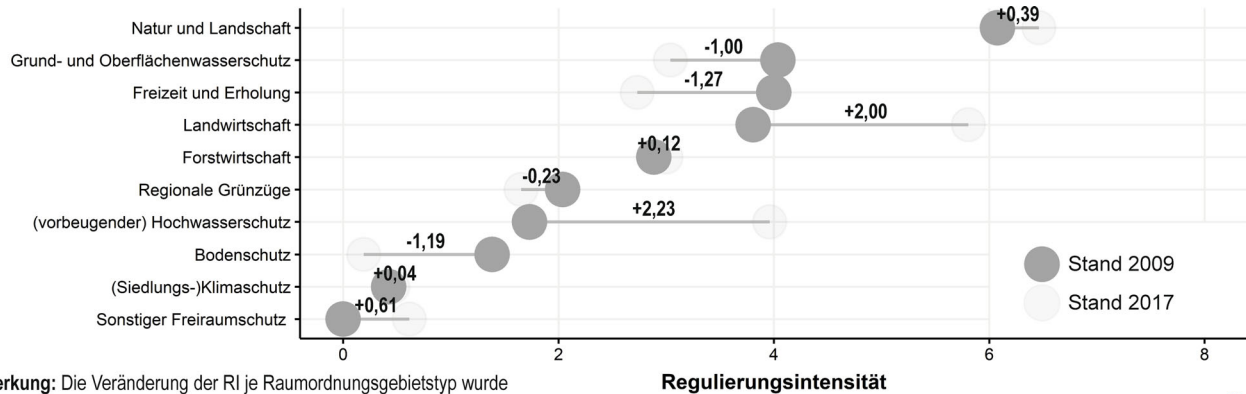


Abbildung 8 Veränderung der implementierten Planungsinstrumente nach Steuerungsansatz und Grundsatz, Soll-Ziel und Ziel

len, Hessen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg. Bei 35 von 152 Fällen (23 %) wurden Planungsinstrumente, die im älteren Regionalplan als Ziel, Soll-Ziel oder Grundsatz implementiert waren, im neuen Regionalplan nicht mehr angewendet. Dies betrifft insbesondere Planungsinstrumente der Steuerungsansätze *Ausrichtung auf den ÖPNV*, *Eigenentwicklung* und *Großräumige Standortsteuerung*. Insbesondere beim Steuerungsansatz *Ausrichtung auf den ÖPNV* stehen dabei Planungsregionen aus Niedersachsen und Thüringen (z. B. Hannover, Nord- und Mittelthüringen) her-

vor. Bei 20 Fällen (13 %) wurde ein Planungsinstrument im Zuge der Planneuaufstellung von einem Grundsatz auf ein Soll-Ziel bzw. Ziel oder von einem Soll-Ziel auf ein Ziel heraufgestuft. Im Vergleich dazu wurde bei 12 Fällen (7 %) ein zuvor als Ziel oder Soll-Ziel implementiertes Planungsinstrument auf ein Soll-Ziel bzw. einen Grundsatz herabgestuft. Bei 84 Fällen (55 %) erfolgte bezüglich der Festlegungen mit der Planneuaufstellung keine Änderung.

Abbildung 9 zeigt, dass sich die durchschnittliche Regulierungsintensität insbesondere bei den Raumordnungsge-



Anmerkung: Die Veränderung der RI je Raumordnungsgebietstyp wurde ausschließlich auf Basis der Planungsregionen ermittelt, für die zwischen 2009 und 2017 ein neuer rechtsgültiger Regionalplan in Kraft getreten ist.

ils

Abbildung 9 Durchschnittliche Veränderung der Regulierungsintensität (RI) nach Raumordnungsgebietstyp

bietstypen *Landwirtschaft* und *(vorbeugender) Hochwasserschutz* erhöht hat. Rückgänge der durchschnittlichen Regulierungsintensität finden sich bei den Raumordnungsgebietstypen *Grund- und Oberflächenwasserschutz*, *Freizeit und Erholung* sowie *Bodenschutz*.

4.3 Diskussion

4.3.1 Zentrale Befunde

Wie in Kapitel 2 verdeutlicht wurde, werden seit Langem und intensiver seit den 2000er-Jahren die Fragen der Deregulierung der Raumordnung und eine Verschlinkung der Regionalpläne diskutiert. Empirische Untersuchungen über längere Zeiträume, inwieweit es in Raumordnungsplänen tatsächlich zu Deregulierungen und Verschlinkungen gekommen ist, sind allerdings rar. Für die Landesentwicklungspläne von Bayern und Baden-Württemberg wurde von Klee (2022) eine Reduktion der Inhalte in den zentralen Themenbereichen Siedlungsentwicklung/Siedlungsstruktur und Freiraumschutz festgestellt.

In der hier vorgelegten ersten Langzeituntersuchung der Veränderung der Regulierungsintensität der deutschen Regionalpläne in den zentralen Themenbereichen Wohnsiedlungsentwicklung und Freiraumschutz konnte dagegen kein einheitlicher Rückgang der Regulierungsintensität festgestellt werden. Im Gegenteil konnte in der langfristigen Betrachtung sogar eine insgesamt steigende Regulierungsintensität und indirekt ein erhöhter Steuerungsanspruch nachgewiesen werden. Die statistischen Gruppenvergleiche zeigen, dass sich die Regulierungsintensität vor allem bei den Regionalplänen bis 2009 erhöht bzw. verändert hat. Dies deutet daraufhin, dass sich aktuellere Pläne bezüglich der Regulierungsintensität ähnlicher sind als die Pläne der 1990er- und 2000er-Jahre. Aber auch in den Jahren ab 2010 hat sich die Regulierungsintensität zu den untersuchten Themen insgesamt eher leicht erhöht als verringert, womit der Trend

aus den Dekaden zuvor fortgesetzt wurde. Dies zeigt sowohl der Langzeitvergleich der in den letzten Jahren erstellten Pläne mit den Plänen aus früheren Dekaden als auch der direkte Vergleich von 26 jüngeren Regionalplänen mit ihren unmittelbaren Vorläufern. Damit kann keine generelle Deregulierung der Regionalplanung festgestellt werden. Gleichwohl lassen sich für einzelne Planungsregionen der Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Niedersachsen eine Deregulierung spezifischer Steuerungsansätze und für Gesamtdeutschland – bei insgesamt steigender Regulierungsintensität – eine zunehmende Ausdifferenzierung regionalplanerischer Steuerungsansprüche beobachten, was sich mitunter in der in Abbildung 6 insgesamt steigenden Varianz der Regulierungsintensitäten Positiv- und Negativplanung ausdrückt.

Die vollständige Aufgabe von vormals implementierten Planungsinstrumenten im Zuge der Planneuaufstellung ist nicht die Regel. Die Mehrheit der Planungsinstrumente wird mit gleichbleibenden Festlegungen sowohl in den älteren als auch neueren Regionalplänen implementiert. Veränderungen bezüglich der regionalplanerischen Festlegungen sind jedoch vielfach immanenter Bestandteil von Planneuaufstellungen. Sowohl bei Zielen als auch Soll-Zielen und Grundsätzen ist es bei vielen Planungsinstrumenten der 26 vertieft ausgewerteten Regionalpläne zu Herab- und Heraufstufungen der Festlegungen gekommen, wobei vormals formulierte Ziele seltener von Herabstufungen betroffen sind als Grundsätze. Dies spricht dafür, dass etablierte und verbindliche Ziele – im Vergleich zu Grundsätzen – eine höhere planerische Kontinuität besitzen. Der Einsatz von Raumordnungsgebietstypen ist des Weiteren von den naturräumlichen Gegebenheiten in einer Planungsregion abhängig. Nicht alle Regionen sind im gleichen Umfang von Wald geprägt, von Hochwassergefahren betroffen oder mit ökologisch wertvoller Natur und Landschaft ausgestattet, sodass die Regulierungsintensität Negativplanung insgesamt weni-

ger über den Steuerungsanspruch der Regionalplanung ausagt als die Regulierungsintensität Positivplanung.

Bemerkenswert ist der Bedeutungsgewinn positivplanerischer Steuerungsansätze zur Steigerung der Flächeneffizienz und zur Reduzierung der Zersiedlung und Flächenneuinanspruchnahme. Steuerungsansätze wie der *Vorrang der Innenentwicklung* und *Dichtevorgaben* werden zumindest in bestimmten Landesteilen und seit den 2000er-Jahren verstärkt eingesetzt. Wie von Siedentop (2015: 16–17) diskutiert, lässt sich dies mitunter durch den Anfang der 1990er-Jahre aufkommenden Nachhaltigkeitsdiskurs und das gestiegene Bewusstsein für den Wert der Ressource Fläche erklären, was zu einem kritischeren Umgang mit der Ausweisung von Wohnbauvorhaben im Außenbereich geführt hat. Aber auch die Implementierung des Vorrangs der Innenentwicklung als Grundsatz im Raumordnungsgesetz in den Fassungen von 1997 und 2008 muss als wichtiger Impuls für den Bedeutungsgewinn dieses Steuerungsansatzes gesehen werden, der auf die Planinhalte der Landes- und Regionalplanung gewirkt hat (Spannowsky 2013: 201–207). Ansätze zur großräumigen Standortsteuerung – wie die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte – haben dahingegen einen gleichbleibend hohen Stellenwert in der Regionalplanung seit den 1980er-Jahren. Wie beim Vorrang der Innenentwicklung muss hier ebenfalls auf das Raumordnungsgesetz, die Bedeutung des Zentrale-Orte-Systems für die Siedlungsentwicklung auf Bundesebene und die Verpflichtung zur Ausweisung Zentraler Orte auf Landes- und Regionalebene verwiesen werden.

Auch bei der Negativplanung kann bei den neueren Plänen eine insgesamt höhere Regulierungsintensität beobachtet werden wie das Beispiel des (*vorbeugenden*) *Hochwasserschutzes* eindrucksvoll zeigt. Hierbei sei jedoch auf die teils unterschiedliche Planungspraxis in Bezug auf die Doppelsicherung von Flächen durch Raumordnungsgebiete und fachplanerische Schutzgebietsausweisungen hingewiesen. Da nachrichtliche Übernahmen im verwendeten Datensatz des ROPLAMO nicht enthalten sind, kann die Regulierungsintensität Negativplanung davon beeinflusst werden, ob fachplanerische Schutzgebietsausweisungen lediglich nachrichtlich übernommen oder mit Raumordnungsgebieten überzeichnet werden. Während in vielen Bundesländern Schutzgebietsausweisungen mit eigenen Raumordnungsgebieten überzeichnet werden, sind nachrichtliche Übernahmen in den älteren Plänen in Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein – unter anderem aufgrund von rechtlichen Vorgaben (z. B. Doppelsicherungsverbot nach Art. 19 Abs. 2 Nr. 4 sowie Art.

21 Abs. 2 Nr. 3 BayLplG²) – weit verbreitet. Eine niedrige Regulierungsintensität Negativplanung ist somit nicht per se Ausdruck eines geringen Freiraumschutzes, sondern kann in Einzelfällen auf die rechtliche Beschränkung der Landes- und Regionalplanung auf eigenständige raumordnerische Inhalte zurückgeführt werden. Wie das Beispiel Bayern zeigt, sind schlanke Regionalpläne alleine nicht gleichzusetzen mit Deregulierung. Hinzu kommt, dass Regionalplanungsbehörden aufgrund personeller Engpässe und fehlender Fachexpertise die fachplanerischen Schutzgebietsausweisungen oft 1:1 übernehmen. Eine steigende Regulierungsintensität lässt sich – auch wenn die Überzeichnung letztlich einer regionalplanerischen Entscheidung bedarf – somit nicht zwingend auf einen höheren Steuerungsanspruch der Regionalplanung, sondern auf starke bzw. erstarkte Fachplanungen zurückführen, wie unter anderem von Klee (2022) diskutiert. Eine Zunahme der Regulierungsintensität in diesen Themenbereichen könnte insofern auch als Schwäche der Regionalplanung gegenüber den Fachplanungen interpretiert werden. Sie wäre jedoch im Ergebnis kein Beleg für Deregulierung und auch nicht für verschlankte Pläne, sondern eher für das Gegenteil.

Ein weiterer diskussionswürdiger Aspekt ist, ob der regionalplanerische Zusatzschutz tatsächlich einen praktischen Unterschied in Bezug auf die räumliche Schutzwirkung ausmacht oder ob beispielsweise das Vorranggebiet *Natur und Landschaft* vor allem deshalb wirksam ist, da diesem eine fachplanerische Schutzgebietsausweisung zugrunde liegt.

Die von Pehlke (2023) bundesweit gebildeten regionalplanerischen Steuerungstypen deuten ferner darauf hin, dass Planungsinstrumente und deren Implementierung vielfach auf landesplanerische Vorgaben zurückzuführen sind. Je nach Planungspraxis der Landesplanungen werden der Regionalplanung mehr oder weniger strikte Vorgaben in Bezug auf die zu konkretisierenden Planinhalte gemacht. So wird beispielsweise durch die Landesplanung in Bayern nur ein Mindestmaß an Planinhalten vorgegeben, während in Nordrhein-Westfalen und Hessen Planinhalte vielfach vordefiniert sind. Auch die institutionelle Verankerung der Regionalplanung kann auf die Regulierungsintensität wirken. Eine Studie von Pehlke, Diller und Eichhorn (2021) zeigt, dass die Regulierungsintensität – ausgenommen die rein staatlichen Planungsregionen – dort besonders hoch ausfällt, wo die Regionalplanung in bestehende Verwaltungsstrukturen integriert ist. In diesem Kontext wird von den Autoren auf die Wirksamkeit bei der Umsetzung der Pla-

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

nungsinstrumente hingewiesen, die je nach Trägerschaftsmodell unterschiedlich hoch ausfallen kann.

An Bayern ist das hohe Alter der Regionalpläne auffallend, zumindest was Gesamtfortschreibungen angeht. Angesichts des Doppelsicherungsverbot es könnte vor allem der Freiraumschutz auch anderweitig gesichert sein. Im Falle Bayerns ist das Bild veralteter Regionalpläne jedoch insgesamt so eklatant, dass sich die Frage stellt, auf welcher Grundlage die planerische Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung überhaupt sachgerecht erfolgen kann.

4.3.2 Limitationen der Untersuchung

Die Studie kann anhand der flächendeckenden Analyse der deutschen Regionalpläne zum Stand 2009 und 2017 die Veränderungen im Einsatz der wesentlichen positiv- und negativplanerischen Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungs- und Freiraumentwicklung verlässlich beschreiben. Die Studie weist allerdings auch Einschränkungen auf, die sich zusammenfassend so darstellen:

Erstens wird bei älteren Plänen teilweise nicht zwischen Zielen und Grundsätzen unterschieden. Da bei älteren Plänen somit ausschließlich auf der Grundlage der verwendeten Formulierungen zwischen Zielen und Grundsätzen unterschieden werden konnte, ist ein Vergleich älterer und neuerer Pläne mit gewissen Unschärfen behaftet.

Zweitens wird die Analyse der Regulierungsintensität nach Jahr des Inkrafttretens durch das *Sample* der in den unterschiedlichen Untersuchungszeiträumen enthaltenen Regionalpläne beeinflusst. Veränderungen der Regulierungsintensität auf dieser Grundlage müssen vorsichtig interpretiert werden.

Drittens konnte bei der Planinhaltsanalyse bei den negativplanerischen Raumordnungsgebietstypen nicht genau unterschieden werden, inwieweit diese das Ergebnis nachrichtlicher Übernahmen oder eigener regionalplanerischer Abwägungen darstellen. Eine zunehmende Regulierungsintensität in den Bereichen kann daher sowohl ein Beleg für eine erstarkte wie auch eine gegenüber den Fachplanungen geschwächte Regionalplanung sein.

Viertens konnte nicht ermittelt werden, inwieweit eine Veränderung der Regulierungsintensität darauf zurückzuführen ist, dass die Vorgaben der Landesplanung umgesetzt wurden oder dass genau umgekehrt der Regionalplanung von der Landesplanung größere Gestaltungsspielräume eingeräumt wurden. Eine verstärkte Regulierungsintensität der Regionalplanung wäre bei einer gleichzeitigen Rücknahme der Regulierungsintensität der Landesplanung noch kein Beleg für eine gestärkte Raumordnung insgesamt, sondern eher ein Beleg für eine Dezentralisierung innerhalb der Raumordnung.

Fünftens erschwert die gewählte Methodik einen direkten Vergleich mit ähnlichen Untersuchungen. Während

Klee (2022) für die Landesentwicklungspläne die Ziele und Grundsätze quantitativ (Anzahl) und qualitativ (Formulierungen) ausgewertet, beschränkt sich die vorliegende Analyse darauf, die Planungsinstrumente nach Ziel, Soll-Ziel oder Grundsatz sowie weiteren Spezifikationen zu erfassen. Die Anzahl an Festlegungen spiegelt sich in der Regulierungsintensität nicht wider.

5 Fazit und Ausblick

Die Auswertung bietet erstmalig eine Einschätzung darüber, wie sich der Einsatz positivplanerischer Steuerungsansätze und negativplanerischer Raumordnungsgebiete in Deutschland im Zeitverlauf verändert hat. Da die Analyse nahezu flächendeckend für das gesamte Bundesgebiet durchgeführt werden konnte, können die erzielten Ergebnisse insgesamt als verlässlich bewertet werden. Während in aktuellen Fallstudienanalysen für die Landesplanung in den letzten vier Jahrzehnten ein Bedeutungsverlust nachgewiesen wird (Klee 2022), lässt sich dies für die Regionalplanung nicht belegen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Regulierungsintensität der Regionalpläne in den Themenbereichen Wohnsiedlungsentwicklung und Freiraumschutz seit den 1980er-Jahren tendenziell sogar zugenommen hat und es bei einigen wichtigen Aussagebereichen eher zu einer Schärfung der Instrumente gekommen ist. Bemerkenswert ist dabei insbesondere der Bedeutungsgewinn positivplanerischer Steuerungsansätze zur Steigerung der Flächeneffizienz und zur Reduzierung der Zersiedlung und Flächenneuinanspruchnahme. Dies dürfte bei Aussagen wie dem Vorrang der Innenentwicklung auf die Novellierung bundesgesetzlicher Grundlagen zurückzuführen sein. Dass sich vor allem bei den positivplanerischen Steuerungsansätzen, in denen die Regionalplanung nicht einfach fachplanerische Aussagen übernimmt, eine höhere Regulierungsintensität zeigt, könnte als ein Beleg für eine erstarkte Regionalplanung interpretiert werden, die sich im Sinne des schlanken Regionalplans auf ihre Kernkompetenzen besinnt und diese sogar noch ausbaut.

Gleichwohl gibt es Hinweise darauf, dass es mit den Veränderungen der Gesetzkompetenz vom Bund auf die Länder zumindest in einigen Ländern Deregulierungen gegeben hat: In Bayern ist das hohe Alter der Regionalpläne auffallend, zudem sind für die Landesplanung Deregulierungstrends an anderer Stelle (Klee 2022) nachgewiesen worden. Für Thüringen kam die Untersuchung für alle aktuellen Regionalpläne zu dem Ergebnis, dass diese ihre Aussagen im Vergleich zu den Vorläuferplänen eher reduzierten. Umgekehrt ist jedoch in einigen Regionalplänen in Rheinland-Pfalz eher eine Zunahme der Regulierungsintensität zu beobachten. Auch wenn sich die Bundesländer bezüglich

der raumordnerischen Regulierungsintensität stärker auseinanderentwickeln, hat dies jedoch bislang nicht erkennbar zu einer Deregulierungsspirale geführt.

Für die Frage des Bedeutungsverlustes der Regionalplanung kann die Untersuchung zumindest die Aussage treffen, dass ein solcher in zentralen Themenbereichen nicht diagnostiziert werden kann. Um die Frage der Bedeutungsveränderung der Regionalplanung im Zeitverlauf genereller und empirisch valide zu untersuchen, sind jedoch umfassendere Ansätze erforderlich:

Zum ersten sind die methodischen Einschränkungen (vgl. Kapitel 4.3.2) zu nennen, die beispielsweise zur Frage der horizontalen Bedeutungsverschiebung der Regionalplanung zu den Fachplanungen als auch der vertikalen Bedeutungsverschiebung der Regionalplanung keine klaren Aussagen zulassen.

Zum zweiten umfasst diese Untersuchung nur die Themenbereiche Wohnsiedlungsentwicklung und Freiraumschutz. Einbezogen werden müssten auch alle anderen Themenbereiche, sowohl jene, in denen die Regionalplanung in Abwesenheit einer Fachplanung offensiv Planaussagen trifft wie etwa Windenergie oder Rohstoffsicherung, als auch in Themenbereichen, in denen Regionalpläne eher verschlankt wurden, wie etwa das Thema Tourismus.

Zum dritten muss eine umfassende Analyse der Steuerungsleistung nicht nur die Planinhalte, sondern auch die Planimplementation umfassen. Hier stoßen quantitative Ansätze an ihre Grenzen. In Ergänzung zu den hier erzielten Ergebnissen wäre es daher gewinnbringend, die Anwendung der implementierten Planungsinstrumente – wie von Kiessling und Pütz (2021) für Fallstudien in Deutschland und der Schweiz durchgeführt – in Form von weiterführenden Dokumentenanalysen und Experteninterviews vertieft zu untersuchen.

Viertens sollten auch die materiellen Wirkungen einbezogen werden – also die Frage, inwieweit durch die Planungen die Siedlungsentwicklung tatsächlich beeinflusst wurde. Hier kann an vorliegenden Querschnittsanalysen angesetzt werden (Eichhorn/Diller/Pehlke 2022), die zu Längsschnittanalysen weiterentwickelt werden könnten.

Fünftens müssten auch Faktoren wie die Ressourcenausstattung mit einbezogen werden, um die Bedeutungsveränderung der Regionalplanung zu analysieren. Vor allem müsste der Betrachtungsfokus auf das ordnungspolitische „Standbein“ um das entwicklungspolitische „Spielbein“ ausgedehnt werden. Obgleich seit über 20 Jahren die Ergänzung der rechtlichen Instrumente in ihrer Ordnungsfunktion durch informelle Instrumente in ihrer Entwicklungsfunktion gefordert wird (Knieling/Fürst/Danielzyk 1999: 199; Prieb 2018: 2060), steht eine diesbezügliche wissenschaftliche Bilanz noch aus.

Acknowledgment We would like to thank two anonymous reviewers for their helpful comments.

Funding This work received no external funding.

Competing Interests The authors declare no competing interests.

Literatur

- Aring, J.; Schäfer, R. (2000): Schlanker und effektiver Regionalplan. Endbericht. Stuttgart.
- Benz, A.; Kilper, H. (2018): Governance. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 857–865.
- Blotevogel, H. H. (2018): Geschichte der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 793–803.
- Büchs, S. (2022): Fähigkeiten und Potenziale der Regionalen Planungsverbände in Bayern. In: Miosga, M.; Dudek, S.; Klee, A. (Hrsg.): Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern. Hannover, 76–94. = Arbeitsberichte der ARL 35.
- COMPASS Project (2018): COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe Applied Research 2016-2018. Final Report. Luxemburg.
- Danielzyk, R. (2004): Wozu noch Raumplanung? In: Müller, B.; Löb, S.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung und Planung im Wandel. Wiesbaden, 13–28. https://doi.org/10.1007/978-3-322-80583-6_2
- Diller, C. (2015): Koordination in der Regionalplanung: Theoretische Überlegungen, empirische Ergebnisse und Forschungsperspektiven. In: Karl, H. (Hrsg.): Koordination raumwirksamer Politik. Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung. Hannover, 113–130. = Forschungsberichte der ARL 4.
- Dingeldey, I. (2006): Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 8-9, 3–9.
- Eichhorn, S.; Diller, C.; Pehlke, D. (2022): Wirkungen der Regionalplanung bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. (Hrsg.): Stadtregionales Flächenmanagement. Berlin, 1–30. https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_8-2
- Einig, K. (2005): Regulierung des Siedlungsflächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts. In: *disP – The Planning Review* 41, 160, 48–57. <https://doi.org/10.1080/02513625.2005.10556906>
- Einig, K.; Zaspel, B. (2012): Vergleichende Planevaluation mit dem Raumordnungsplan-Monitor. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2, 17–34.

- Furkert, M.; Skowronski, S. (2018): Eine Disziplin im Wandel. Entwicklung, aktueller Stellenwert und Handlungsoptionen der Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung 3, 6–21.
- Gailing, L.; Overwien, P.; Plehn, M.; Gaasch, N.; Lewerentz, H.; Riechel, R.; Bues, A.; Naumann, M.; Hoffmann, J. (2021): Regionale Steuerung der Energiewende in Nordostdeutschland – Innovationen im Planungssystem? Hannover. = Forschungsbericht der ARL 17.
- Ganser, K.; Siebel, W.; Sieverts, T. (1993): Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. Eine Annäherung. In: Raumplanung 61, 112–118.
- Gnest, H. (2008): Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 337.
- Harrison, J.; Galland, D.; Tewdwr-Jones, M. (2021): Whether regional planning? In: Regional Studies 55, 1, 1–5. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1862412>
- Hesse, M.; Leick, A. (2016): Wachstum vs. Ausgleich – Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungspolitik. Hannover. = Forschungsberichte der ARL 5.
- Kiessling, N.; Pütz, M. (2021): Assessing Spatial Planning Outcomes – A Novel Framework Based on Conformance and Governance Capacities. In: Planning Theory and Practice 22, 3, 414–432. <https://doi.org/10.1080/14649357.2021.1925951>
- Kistenmacher, H.; Domhardt, H.-J.; Albert, S.; Jacoby, C.; Schreiber, T.; Wiesner, B.; Hoppenstedt, A.; von Dressler, H.; Erbguth, W. (2000): Schlanker und effektiver Regionalplan. Praxisuntersuchung und Expertise zur Harmonisierung von Festlegungen in regionalen Raumordnungsplänen auf Grundlage des Raumordnungsgesetzes. Stuttgart.
- Klee, A. (2022): Zum Bedeutungsverlust der Landesplanung. In: Miosga, M.; Dudek, S.; Klee, A. (Hrsg.): Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern. Hannover, 59–75. = Arbeitsberichte der ARL 35.
- Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (1999): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 57, 2-3, 195–201. <https://doi.org/10.1007/BF03184490>
- Knill, C.; Schulze, K.; Tosun, J. (2010): Politikwandel und seine Messung in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung: Konzeptionelle Probleme und mögliche Alternativen. In: Politische Vierteljahresschrift 51, 3, 409–432. <https://doi.org/10.1007/s11615-010-0022-z>
- Lindner, F.-J. (2004): Die Deregulierungskommission der Bayerischen Staatsregierung – Mandat, Methode, Empfehlungen. In: Bayerische Verwaltungsblätter 134, 8, 225–233.
- Lyles, W.; Stevens, M. (2014): Plan Quality Evaluation 1994–2012. In: Journal of Planning Education and Research 34, 4, 433–450. <https://doi.org/10.1177/0739456X14549752>
- Miosga, M. (2022): Herausforderungen und Ansätze für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern. In: Miosga, M.; Dudek, S.; Klee, A. (Hrsg.): Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern. Hannover, 3–28. = Arbeitsberichte der ARL 35.
- Moosmayer, V. (2020): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Maßnahmen und Handlungsempfehlungen aus Sicht des Bundes. In: Nachrichten der ARL 50, 1/2, 31–34.
- Oedwald, C. (2022): Leitbilder und Aufgaben der bayerischen Landesentwicklung im Wandel der Zeit. In: Miosga, M.; Dudek, S.; Klee, A. (Hrsg.): Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern. Hannover, 29–45. = Arbeitsberichte der ARL 35.
- Pehlke, D. (2023): Raumordnerische Steuerungstypen der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung in Deutschland. Eine bundesweite Analyse der eingesetzten Planungsinstrumente in allen deutschen Planungsregionen. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning. doi nach Erscheinen ergänzen.
- Pehlke, D.; Diller, C.; Eichhorn, S. (2021): Beeinflusst die Trägerschaft der Regionalplanung die Inhalte der Regionalpläne und die regionale Siedlungsentwicklung? Theoretische Überlegungen und eine empirische Analyse für Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 79, 5, 484–500. <https://doi.org/10.14512/rur.74>
- Pehlke, D.; Siedentop, S. (2021): Die Regulierungsintensität der regionalen Planung zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung. Eine Planinhaltsanalyse der deutschen Raumordnungspläne und der schweizerischen kantonalen Richtpläne. Dortmund. = ILS Working Paper 4.
- Priebs, A. (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig.
- Priebs, A. (2018): Regionalplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 2047–2062.
- Scharpf, F. W.; Schnabel, F. (1979): Steuerungsprobleme der Raumplanung. Hannover. = Beiträge der ARL 27.
- Siedentop, S. (2015): Ursachen, Ausprägungen und Wirkungen der globalen Urbanisierung – ein Überblick. In: Taubenböck, H.; Wurm, M.; Esch, T.; Dech, S. (Hrsg.): Globale Urbanisierung. Perspektive aus dem All. Berlin, 11–21. https://doi.org/10.1007/978-3-662-44841-0_3
- Sinn, H.-W. (2004): Der kranke Mann Europas. Diagnose und Therapie der deutschen Krankheit. In: Internationale Politik 59, 5, 25–34.
- Smas, L.; Schmitt, P. (2021): Positioning regional plan-

- ning across Europe. In: *Regional Studies* 55, 5, 778–790. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1782879>
- Spannowsky, W. (2013): Stärkung der Innenentwicklung und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. In: *Umwelt- und Planungsrecht* 33, 6, 201–207.
- Wiechmann, T.; Terfrüchte, T. (2013): Akzeptanz regionaler Planungsprozesse und -ergebnisse. In: Baumgart, S.; Terfrüchte, T. (Hrsg.): *Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen*. Hannover, 18–39. = Arbeitsberichte der ARL 6.

Hier steht eine Anzeige.

 Springer