

Der Vorsitzende



Regionaler
Planungsverband
München

Herrn Staatsminister
Martin Zeil
Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft,
Infrastruktur, Verkehr und Technologie
80525 München

München, 09. Februar 2010

**Reform der Landes- und Regionalplanung in Bayern;
Befragung Ihres Hauses zur Regionalplanung**

Sehr geehrter Herr Staatsminister,

mit diesem Schreiben übermittle ich Ihnen die Stellungnahme des Regionalen Planungsverbands München zu der von Ihrem Hause durchgeführten Umfrage. Wie der Abteilungsleiter Dr. Schreiber und der RPV-Geschäftsführer Breu vereinbart haben, nimmt der Regionale Planungsverband München unmittelbar gegenüber dem Ministerium Stellung.

Nach unserer Auffassung ist die notwendige überörtliche und landkreisüberschreitende Entwicklungsplanung in den Händen der kommunal verfassten Regionalen Planungsverbände unerlässlich. Eine Verstaatlichung, auch in Form der Übernahme durch die staatliche Fachplanung, verstieße gegen den Grundsatz der Subsidiarität und hätte im Ergebnis mehr Staat statt weniger Staat zur Folge.

Sehr geehrter Herr Zeil, für Ihre Mitwirkung und Ihren engagierten Beitrag auf unserer Regionskonferenz am 28. Januar zur Flughafenbindung und zum 2. S-Bahntunnel möchte ich mich noch einmal herzlich bedanken. Gerade in der Region München ist eine gemeinsame Diskussion der Kommunen in Stadt und Umland mit dem Staat und mit Wirtschaft und Gesellschaft nötiger denn je.

Mit freundlichen Grüßen

Christian Ude
Oberbürgermeister
Verbandsvorsitzender

Der Vorsitzende



**Regionaler
Planungsverband
München**

München 09.02.2010

**Reform der Landes- und Regionalplanung in Bayern;
Befragung zur Regionalplanung durch das Wirtschaftsministerium
(IX/3-9400/44/1) vom 11.01.2010**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Regionale Planungsverband München nimmt, wie mit Herrn Dr. Schreiber vereinbart, unmittelbar gegenüber dem Minister Stellung. Für Rückfragen steht Ihnen Geschäftsführer Breu zur Verfügung.

Vorbemerkung:

Reformüberlegungen zur Landes- und Regionalplanung müssen den grundsätzlichen demographischen und gesellschaftlichen Wandel in den letzten Jahren beachten. Einerseits werden in Bayern zu wenig Kinder geboren, um die Bevölkerungszahl ohne Zuwanderung auch nur stabil halten zu können. Diese Entwicklung führt zum Teil zu drastischen Bevölkerungsrückgängen in unterschiedlichen Regionen. In der Region München werden aufgrund weiteren Zuzugs noch steigende Einwohnerzahlen vom Freistaat Bayern prognostiziert. Andererseits hat die Globalisierung der Wirtschaft und die daraus folgenden Wirtschaftsstrukturen die Konzentration von Einwohnern, Arbeitsplätzen und insbesondere international operierenden Unternehmen in den Verdichtungsräumen beschleunigt.

Beide Effekte erfordern in den unterschiedlichen Regionen Bayerns unterschiedliche Antworten. Eine einheitliche starre Entwicklungsplanung des Staates würde die Unterschiede noch vergrößern, und die kreativen Kräfte in den bayerischen Regionen bremsen.

Seit 1973 haben sich die Regionalen Planungsverbände als Mittler zwischen staatlichen Vorstellungen, kommunalen Entwicklungsüberlegungen in Gemeinden, Städten sowie Landkreisen, und wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren in den Regionen bewährt. Bewährt hat sich insbesondere die kommunale Trägerschaft, die Arbeit von „unten“. Das vor allem deshalb, weil es der hervorgehobenen Rolle der Gemeinden und Städte mit ihrer kommunalen Selbstverwaltung am besten entspricht.

Block 1: Fragen zur Erforderlichkeit der Regionalplanung

1.1 *Ist aus Ihrer Sicht die Regionalplanung in Bayern verzichtbar?*

Antwort: Nein, die kommunal verfasste Regionalplanung ist unverzichtbar.

1.2 *Sofern in Bayern auf eine Regionalplanung gänzlich verzichtet würde, gäbe es dann bisherige regionalplanerische Aufgaben oder Inhalte des Regionalplans, die von anderer Seite wahrgenommen werden müssten? Welche wären diese und wer müsste/könnte sie übernehmen?*

Antwort:

- a) Unverzichtbare regionalplanerische Aufgaben, oder Inhalte des Regionalplans sind:
- ⇒ Festlegungen zur strukturellen Entwicklung und Ausweisung zentraler Orte auf der regionalen Ebene.
 - ⇒ Ziele zur Sicherung und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen, u. a. für eine nachhaltige Trinkwasserversorgung.
 - ⇒ Ziele zur integrierten Siedlungs-, Freiraum- und Verkehrsentwicklung, insbesondere im öffentlichen Personennahverkehr. Anpassung der Siedlungsstruktur an den möglichen Klimawandel.
 - ⇒ Regionale Ziele zur wirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere zum großflächigen Einzelhandel und Sicherung von Abbaugebieten für Bodenschätze für die regionale Wirtschaft.
 - ⇒ Interessensausgleich zwischen Gemeinden, Städten und Landkreisen und Abwägung mit staatlichen Fachplanungen sowie Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft in ein regionales Gesamtkonzept.
 - ⇒ Initiativen zur Umsetzung regionaler Ziele; Moderation von teilräumlichen Konflikten
 - ⇒ Plattform für gemeinsame Information und Diskussion von Stadt und Umland.
- b) Diese Ziele zur regionalen Entwicklung können weder auf die Gemeinden und Städte, noch auf die Landkreise abgegeben werden. Denn die zugrundeliegenden räumlichen Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten gehen über diese Gebietskörperschaften hinaus. Die Ebene der Flächennutzungsplanung ist für die meisten Themen der Regionalplanung zu klein. Die Landkreise verfügen außerdem nicht über Instrumente einer verbindlichen integrierten Kreisentwicklung.

Andererseits sind staatlichen Behörden wie die Regierungen in ihrem räumlichen Zuschnitt viel zu groß und verfügen deshalb auch nicht über entsprechende Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten. Eine gänzliche Verstaatlichung der Regionalplanung kommt deshalb nicht in Frage, weil eine solche Planung „von oben“ gegen das sog.

Gegenstromprinzip verstößt. Die Gemeinden mit ihrer kommunalen Planungshoheit würden zu reinen Objekten einer staatlichen Anhörung degradiert, obwohl es um ihre ureigenste kommunale Planungshoheit geht.

Andere Institutionen, die gleichzeitig kommunale Interessen untereinander (Gemeinden, Städte, Landkreise) abstimmen und mit staatlichen Entwicklungszielen und wirtschaftlichen sowie gesellschaftlichen Interessen abgleichen, gibt es nicht.

1.3 Sofern eine Regionalplanung in Bayern aus ihrer Sicht unverzichtbar ist, worin besteht dann ihr „Mehrwert“, z. B. gegenüber überörtlichen Fachplanungen oder (gemeinsamen) Flächennutzungsplänen nach § 204 BauGB?

Antwort:

Die Kommunen einer Region beschließen gemeinsame Entwicklungsziele und binden sich selbst, aber auch staatliche Behörden. Dabei erarbeiten sie eine räumlich integrierte Gesamtplanung.

Der Mehrwert der Regionalen Planungsverbände gegenüber Fachplanung und gemeinsamer Flächennutzungsplanung besteht in folgendem:

- ⇒ Gegenüber der überörtlichen Fachplanung stimmt die Regionalplanung die unterschiedlichen Vorstellungen der Fachplanungen mit den Interessen der kommunalen Entwicklung und der Wirtschaft der jeweiligen Region ab. Diese räumlich integrierte Gesamtplanung kann von einem Fachplanungsträger, der sich auf eine sektorale Sichtweise konzentriert, nicht geleistet werden.
- ⇒ Gegenüber gemeinsamen kommunalen Flächennutzungsplänen nach § 204 BauGB liegt der Mehrwert der Regionalplanung darin, dass sie rechtswirksame Normen beschließt. Kommunale Flächennutzungsplanung, auch gemeinsame, wirkt grundsätzlich nicht nach außen, sondern bindet nur die jeweiligen Gemeinden, die sich freiwillig daran beteiligen. Auch in einem gemeinsamen Flächennutzungsplan können Kommunen lediglich kommunale Festsetzungen beschließen – eine räumlich integrierte Planung stellt dies noch nicht dar.

Die regionalplanerischen Ziele binden nicht nur alle Kommunen in der jeweiligen Region, sondern auch den Staat und unter bestimmten Voraussetzungen auch Private (vgl. §§ 4 und 5 des ROG).

Block 2: Fragen zu den Aufgaben der Regionalplanung und Inhalten des Regionalplans

Block 2a: Aufgaben der Regionalplanung und deren Träger (siehe auch vorstehende Grundlageninformation)

2.1 Was sind aus Ihrer Sicht – unabhängig von der bayerischen Praxis – unverzichtbare Aufgaben der Regionalplanung?

Antwort:

Die Regionalplanung muss auf den wichtigsten Feldern der Regionalentwicklung (integriertes Siedlungs-, Verkehrs- und Freiraumkonzept; Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen im Hinblick auf einen zu erwartenden Klimawandel; Sicherung von Abbaugebieten für Bodenschätze; Sicherung von Gebieten für die langfristig wirksame Wasserversorgung in der Region) verbindliche Normen aufstellen.

Dabei ist es unverzichtbare Aufgabe der Regionalplanung, bei der Aufstellung dieser regionalen Ziele die kommunalen Interessen zwischen Gemeinden, Städten und Landkreisen auszugleichen und sie gleichzeitig mit den staatlichen Vorstellungen der jeweiligen Fachplanungsträger in einem räumlichen Gesamtkonzept abzuwägen. Darüber hinaus ist es unverzichtbar, diese Konzepte mit den sog. regionalen Akteuren, also der regionalen Gesellschaft abzustimmen.

Weitere unverzichtbare Aufgabe der Regionalplanung ist es, für die Umsetzung ihrer regionalen Ziele einzutreten (auch in Stellungnahmen zu staatlichen und kommunalen überörtlichen Projekten) und bei Bedarf teilregionale Konflikte im Hinblick auf die regionale Entwicklung zu moderieren.

Die Regionalplanung soll konkrete wichtige Projekte in der Region auch gegenüber Staat und Gesellschaft unterstützen.

Dabei kommt der Regionalplanung auch die Aufgabe zu, durch Information und Diskussion eine gesamtregionale Plattform zu bilden.

2.2 Auf welche bisherigen Aufgaben der Regionalen Planungsverbände in Bayern könnte bei einer Neuausrichtung der Regionalplanung verzichtet werden?

Antwort: Keine.

2.3 Wäre es aus Ihrer Sicht zweckmäßig, wenn die Regionalplanung bzw. deren Träger in Bayern zusätzliche Aufgaben übernehmen (z. B. im Lichte der interkommunalen Zusammenarbeit)? Wenn ja, welche?

Antwort:

Die Regionalen Planungsverbände sollen z.B. beim großflächigen Einzelhandel von Regeln des LEP abweichen können. Generell sollen solche Abweichungsmöglichkeiten eröffnet werden. Damit können die Regionen auf ihre konkrete Situation besser reagieren als eine starre landesweite Regel.

Als zusätzliche Aufgaben sind mehr Kompetenzen als jetzt im Bereich des Regionalmanagements wünschenswert.

Block 2b: Inhalte des Regionalplans

2.4 Was sind aus Ihrer Sicht – unabhängig von der bayerischen Praxis – unverzichtbare Kerninhalte eines Regionalplans?

Antwort:

Der Regionalplan muss auf den wichtigsten Feldern der Regionalentwicklung (integriertes Siedlungs-, Verkehrs- und Freiraumkonzept; Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen im Hinblick auf einen zu erwartenden Klimawandel; Sicherung von Abbaugebieten für Bodenschätze; Sicherung von Gebieten für die langfristig wirksame Wasserversorgung in der Region) rechtsgültige Ziele normieren.

Dabei ist es unverzichtbare Aufgabe der Regionalplanung, bei der Aufstellung dieser regionalen Ziele die kommunalen Interessen zwischen Gemeinden, Städten und Landkreisen auszugleichen und sie gleichzeitig mit den staatlichen Vorstellungen der jeweiligen Fachplanungsträger in einem räumlichen Gesamtkonzept abzuwägen. Darüber hinaus ist es unverzichtbar, diese Konzepte mit den sog. regionalen Akteuren, also der regionalen Gesellschaft abzustimmen.

2.5 Gibt es wesentliche Regelungsinhalte der derzeitigen Regionalpläne in Bayern, die künftig verzichtbar sind? Wenn ja, welche?

Antwort:

Es könnte auf die Normierung der Fluglärmschutzbereiche zur Lenkung der Bauleitplanung verzichtet werden, weil das entsprechende Bundesgesetz (Fluglärmgesetz) Vorgaben enthält, die keiner weiteren gesamtäumlichen Koordination mehr unterliegen.

2.6 Wäre es aus Ihrer Sicht zweckmäßig, zusätzliche Inhalte in die bayerischen Regionalpläne aufzunehmen? Wenn ja, welche?

Antwort: Nein.

Block 3: Fragen zur Trägerschaft und zum räumlichen Zuschnitt der Regionalplanung

3.1 Soll die Regionalplanung in Bayern künftig in staatlicher oder in kommunaler Trägerschaft wahrgenommen werden? Welche Gründe sprechen für eine staatliche Trägerschaft, welche für eine kommunale?

Antwort:

Siehe auch Antwort zu 1.3. Gegen eine staatliche Regionalplanung „von oben“ spricht, daß die regionalplanerischen Ziele nicht nur den Staat, sondern auch die Kommunen in ihrer kommunalen Entwicklung binden. Aufgrund des Selbstverwaltungsrechts der Ge-

meinden kommt eine Verstaatlichung der Regionalplanung nicht in Frage. Eine bloße Anhörung bei der Festlegung von regionalen Normen für ihre Entwicklung reicht nicht aus. Eine staatliche Trägerschaft würde gegen den Grundsatz der Subsidiarität verstoßen. Entsprechende Ziele würden keine Akzeptanz finden.

Für die kommunale Verantwortung spricht, dass bei den Regionalen Planungsverbänden kommunale Gebietskörperschaften und Landkreise ihre Entwicklungsinteressen untereinander verbindlich abstimmen und unter Berücksichtigung staatlicher und wirtschaftlicher Interessen ein integriertes räumliches Gesamtkonzept beschließen. Für die kommunale Ebene spricht darüber hinaus, dass nach dem Subsidiaritätsprinzip die jeweils geeignetste und kleinste Einheit eine Aufgabe wahrnehmen soll, die dazu in der Lage ist. Das sind bei der Regionalplanung die Kommunen, zusammengefasst im Regionalen Planungsverband.

3.2 Welche Ebene wäre bei staatlicher Trägerschaft die geeignete (Land, Regierungsbezirk, andere)?

Antwort:

Keine. Der Freistaat Bayern ist nicht geeignet, weil er kommunale Interessen nicht vertreten kann. Darüber hinaus sind die Regierungsbezirke deshalb nicht geeignet, weil sie in ihrem räumlichen Zuschnitt völlig unterschiedlich strukturierte und strukturell nicht zusammenhängende Räume umfassen. Anzumerken ist bei dieser Diskussion noch, dass es innerhalb des Freistaats Bayern keine streng voneinander getrennten staatlichen Ebenen gibt, sondern staatliche Behörden des Freistaats Bayern.

3.3 Welche Ebene wäre bei kommunaler Trägerschaft die geeignete (Bezirk, Landkreis, derzeitige Regionale Planungsverbände, andere)?

Antwort:

Bei kommunaler Trägerschaft sind die Regionalen Planungsverbände die allein geeignete Institution. Kommunen und Landkreise sind in ihrem räumlichen Zuschnitt zu klein, um die Verflechtungen in einer Region bearbeiten zu können. Der Bezirk ist räumlich zu groß und umfasst völlig heterogene regionale Verflechtungen und ist deshalb schon räumlich nicht die geeignete Ebene. Der Bezirk ist auch deshalb nicht die geeignete Ebene, weil die Gemeinden und Städte als Träger der kommunalen Planungshoheit in die Entscheidungen nicht eingebunden wären. Zudem kann eine kommunale Ebene nicht über die Entwicklung anderer Kommunen bestimmen, besonders nicht über die Gemeinden und Städte mit ihrer kommunalen Planungshoheit. Für die Aufgaben, gemeinsame regionale Ziele verbindlich für alle Gemeinden und den Staat festzulegen, kommen nur die Kommunen selbst in Frage, in einem verbindlicher Zusammenschluss in Regionalen Planungsverbänden.

Andere kommunale Träger, wie z. B. eine zusätzliche kommunale Ebene „Region“, kommen deshalb nicht in Frage, weil sie die kommunale Landschaft noch unübersichtlicher machen würden. Eine Ablösung von Landkreisen durch eine neue regionale Ebene bzw. eine Zusammenfassung von kleineren Landkreisen zu sehr großen Landkreisen, die dem Umgriff eines Regionalen Planungsverbands nahe kommen und dann die Regionalplanung übernehmen könnten, kommt deshalb nicht in Frage, weil viele Aufgaben der Landkreise mit dem jetzigen Zuschnitt gut bewältigt werden können und eine Änderung nicht sinnvoll

erscheint. Darüber hinaus würden solche Riesenlandkreise die Legitimation der Landkreise als kommunale Ebene mit einem möglichst unmittelbaren Bezug zum Bürger ad absurdum führen. Zuletzt darf eine kommunale Ebene nicht über eine andere bestimmen.

3.4 *Wie sieht der optimale räumliche Zuschnitt für die Regionalplanung aus? Gibt es diesbezüglich Unterschiede bei staatlicher gegenüber kommunaler Trägerschaft?*

Antwort:

Der optimale Zuschnitt für die Regionalplanung muss sich an den regionalen Verflechtungen orientieren. Dabei kommen z. B. die Verflechtungen im Arbeitsmarkt, im Verkehr, im Einkaufsverhalten in Frage – vor allem aber die Struktur von Wohnen und Arbeiten.

3.5 *Beim räumlichen Zuschnitt von Regionen entstehen erfahrungsgemäß häufig Abgrenzungsprobleme, sei es durch überlappende Verflechtungen oder unterschiedliche Zugehörigkeitswünsche unmittelbar benachbarter Gemeinden. Welche Lösungsmöglichkeiten gibt es hier aus Ihrer Sicht?*

Antwort:

Überall, wo Grenzen sind, gibt es solche Probleme. Vor allem zwei Lösungsmöglichkeiten sehe ich:

- ⇒ Abstimmung der benachbarten Regionalen Planungsverbände zu den Inhalten ihrer Regionalplanung.
- ⇒ Möglichkeit der Regionalen Planungsverbände, von den grundsätzlichen Festlegungen des Landesentwicklungsprogramms abzuweichen – dies kann eine Abstimmung in besonderen Situationen mit den benachbarten Regionalen Planungsverbänden wesentlich erleichtern.

Block 4: Fragen zur Organisation der Regionalplanung

4.1 *Welchen organisatorischen Aufbau sollte die Regionalplanung in der von Ihnen favorisierten Lösung aufweisen (z. B. Organe, Gremien, Mitglieder, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse)?*

Antwort:

Die Regionalen Planungsverbände sollen wie bisher eine Vollversammlung haben, der alle Kommunen innerhalb der Region angehören.

Der Planungsausschuss soll insbesondere für die Erarbeitung des Regionalplans und für Stellungnahmen des Regionalen Planungsverbands in staatlichen Verfahren zuständig sein.

Der Verbandsvorsitzende vertritt den Regionalen Planungsverband nach außen und beaufsichtigt die Geschäftsstelle. Sie unterstützt den Vorsitzenden und erarbeitet insbesondere Regionalplanfortschreibungen, Stellungnahmen des Regionalen Planungsverbands, arbeitet in regional bedeutsamen Gremien mit und kümmert sich um die Umsetzung der regionalen Ziele.

4.2 *Welchen organisatorischen Ablauf schlagen Sie bei der von Ihnen favorisierten Lösung vor, z. B. hinsichtlich des Zusammenwirkens der staatlichen und kommunalen Stellen (so hinsichtlich Regionalplanausarbeitung, Aufstellungsverfahren, Verbindlicherklärung)?*

Antwort:

Für die Regionalplanausarbeitung soll die Geschäftsstelle des Regionalen Planungsverbands zuständig sein, für das Aufstellungsverfahren der Verbandsvorsitzende, der die Beteiligung des Planungsausschusses und der Vollversammlung koordiniert. Für die Verbindlicherklärung ausschließlich unter rechtlichen Aspekten soll die Regierung oder das Ministerium zuständig sein.

4.3 *Welcher personelle und finanzielle Bedarf für die Regionalplanung ist aus Ihrer Sicht erforderlich? Wo sollte das „Planerpersonal“ angesiedelt werden (z. B. bei einer staatlichen Behörde, beim Träger der Regionalplanung, bei einer oder mehreren Kommunen in der Region)?*

Antwort:

Das Planerpersonal sollte beim Regionalen Planungsverband angesiedelt werden und nicht bei einer staatlichen Behörde oder einzelnen Kommunen.

Wie viel personeller und finanzieller Bedarf konkret erforderlich ist, hängt von den Aufgaben der jeweiligen Regionalen Planungsverbände ab und kann nicht verallgemeinert werden. Mindestausstattung dürfte neben einem Geschäftsführer auch eine volle Planerkraft und ein Mitarbeiter für die Ausarbeitung der kartografischen Unterlagen sein. Die Möglichkeit, dass wie in der Region München ein freiwilliger Verband der Gemeinden, Städte und Landkreise in der Region durch einen Geschäftsbesorgungsvertrag die Aufgaben der Geschäftsstelle übernimmt, muss vorgesehen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Christian Ude
Oberbürgermeister der
Landeshauptstadt München
Verbandsvorsitzender