

Die geplante Region

Axel Priebis

Unter den zahlreichen Wortverbindungen der *Region* spielt die Regionalplanung nicht nur in der Angewandten Geographie eine besondere Rolle. Der Begriff ist in mehreren Ländern und Sprachen verankert; Regionalplanung ist ein wichtiges Berufsfeld für zahlreiche Geograph:innen, durch sie wird die ansonsten wenig greifbare Region zu einem klar abgegrenzten und definierten Planungsraum, und nicht zuletzt ist sie als Legalbegriff mit bestimmten Prozessen, Instrumenten und Rechtsfolgen verbunden. Auf der anderen Seite gehört die Tätigkeit der Regionalplanung nicht zu den öffentlichen Aufgaben, die sich über den Kreis der politisch und fachlich Verantwortlichen hinaus einer wirklich breiten öffentlichen Bekanntheit rühmen könnte. Ohnehin ist die Regionalplanung im deutschen Sprachraum ein relativ junger Begriff, der erst seit den 1960er Jahren eingeführt wurde. Im Gegensatz dazu wird im englischen Sprachgebrauch schon seit den 1920er Jahren, also seit der Geburtsstunde der Disziplin, von *regional planning* gesprochen. Auch im Französischen und den skandinavischen Sprachen nutzte man schon früh die direkte Übersetzung des Begriffs, während in Deutschland lange von *Gebietsplanung* gesprochen wurde oder der heute anders konnotierte Begriff *Landesplanung* verwendet wurde.

Mit diesem Beitrag sollen sowohl die Entstehung der Regionalplanung in ihrem historischen Kontext vorgestellt als auch das spezifische Planungsverständnis der Regionalplanung (u.a. in Abgrenzung etwa zu Planungsprozessen in der Wirtschaft) erläutert werden. Im Mittelpunkt des Beitrages stehen die wesentlichen Herausforderungen, Aufgaben und Instrumente der Regionalplanung, wobei vertieft auf den sehr wesentlichen Zusammenhang der Siedlungsentwicklung mit dem Verkehr und auf die Bedeutung der Freiräume eingegangen wird. Auch die Möglichkeiten zur Förderung starker Orts- und Stadtkerne werden dargelegt. Von besonderer Bedeutung sind die Potenziale der Regionalplanung, zur Energiewende und zur Bewältigung der Folgen des Klimawandels beizutragen. Abschließend wird dann auf die Abgrenzung der Planungsregionen Bezug genommen und der Frage nachgegangen, worin sich die geplante von der ungeplanten Region unterscheidet. Der Beitrag fokussiert vor allem auf die Regionalplanung in Deutschland und in Österreich, weil sich die räumlichen Planungssysteme dieser beiden Staa-

ten recht ähnlich sind, während andere Staaten zum Teil erhebliche Unterschiede aufweisen (vgl. Vallée 2012).

Gegenstand dieses Beitrages ist vor allem die förmliche, d.h. durch Gesetze eingeführte und auch legitimierte Regionalplanung, die verbindliche Festlegungen für andere öffentliche Planungsträger, insbesondere die Gemeinden, aber auch mit Relevanz für Wirtschaftsunternehmen und Einzelpersonen trifft. Diese verbindliche Regionalplanung ist stets auch ein Beitrag zur Regionalentwicklung – räumliche Planung und räumliche Entwicklung bilden zwei Seiten einer Medaille. Allerdings werden die planenden und entwickelnden Aktivitäten der förmlichen Regionalplanungsträger in zunehmendem Maße durch die Maßnahmen der Regionalentwicklung anderer öffentlicher oder halböffentlicher Träger begleitet und ergänzt. Insbesondere die finanzielle Förderung aus den Mitteln der EU-Strukturfonds erfolgt häufig durch eigenständige Institutionen, wobei nicht immer ein Bezug zur förmlichen Regionalplanung hergestellt wird.

Ein Blick in die Geschichte

Angesichts der ziemlich genau hundertjährigen Geschichte der Regionalplanung kann es hilfreich für das Verständnis ihres Anliegens sein, auf die Rahmenbedingungen und Herausforderungen zu schauen, die in den 1920er Jahren zu ihrer Entstehung geführt haben. Die Wurzeln der Probleme, die damals zu lösen waren, liegen im hektischen Städtewachstum der Gründerzeit, das zu starken Herausforderungen für Infrastruktur und Daseinsvorsorge führte. Damit entstand an der Wende zum 20. Jahrhundert für die staatliche und kommunale Verwaltung die Notwendigkeit, die stürmische bauliche Entwicklung über die administrativen Grenzen der *alten* Städte hinaus in den Blick zu nehmen und für die gesamte Dimension der gebauten Stadt Leitplanken der Entwicklung zu setzen. Aus ersten Ansätzen zur Einbeziehung von benachbarten Gemeinden in die großstädtische Planung entwickelte sich in den 1920er Jahren als eigenständige überörtliche Planungsebene die Regionalplanung. Planungsregionen waren also anfangs stets Großstädte und angrenzende Bereiche; erst deutlich später wurden auch regionale Planungskonzepte für ländliche Räume zur Regel. Wesentliche Impulse für die frühe Regionalplanung gingen von dem Internationalen Kongress für Städtebau und Siedlungswesen 1924 in Amsterdam aus, auf dem die regionale Dimension im Mittelpunkt stand und die Notwendigkeit der Regionalplanung betont wurde.

In den 1920er und 1930er Jahren begannen die Arbeiten an ersten regionalplanerischen Konzepten für europäische Stadtregionen. In Europa war als erster Regionalplan der *Plan d'aménagement de la région parisienne* besonders wegweisend, der in seiner ersten Version 1934 vorlag und das Wachstum der Metropole Paris regulieren sollte. Auch andere Regionen arbeiteten mit dem neuen Instrument, so etwa

die Region Stockholm, wo 1936 der *Regionplan för Stockholm med omnejd* entstand. In Deutschland wurden unter verschiedenen Bezeichnungen wichtige stadtreionale Planungskonzepte entworfen, so das Hamburger Achsenkonzept (1919) und der Rhein-Mainische Städtekrantz (1924). Außerdem entstanden in Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg regionale Planungsinstitutionen, angeführt vom 1920 gebildeten Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, der unter dem Namen *Regionalverband Ruhr* bis heute besteht und für die Regionalplanung im Ruhrgebiet zuständig ist (vgl. Blotevogel & Schelhaas 2011).

Im Mittelpunkt der frühen regionalen Pläne und Konzepte sowie der Arbeit der ersten stadtreionalen Institutionen standen ganz wesentlich drei Elemente der regionalen Entwicklung, nämlich die Abstimmung und Lenkung der Siedlungsentwicklung, die Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs auf der Schiene sowie die Erhaltung und Sicherung von Grün- bzw. Erholungsflächen. Sehr deutlich wird das Zusammenspiel dieser Zielsetzungen in dem erwähnten Achsenkonzept für Groß-Hamburg erkennbar. Ähnlich ist seit 1947 die Regionalplanung in Groß-Kopenhagen ausgerichtet, wo mit dem *Fingerplan* ein Konzept entwickelt wurde, die Siedlungsentwicklung entlang der Nahverkehrsachsen (den S- und Vorortbahnen) zu konzentrieren und die *grünen Keile* zwischen diesen radialen Achsen der Erholung, der Landwirtschaft und der Natur vorzubehalten.

Der Bedarf nach regionaler Planung hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg über die Stadtreionen hinaus entwickelt, weil die ländlichen Räume in Deutschland durch den Zustrom von Vertriebenen, durch die Ansätze zur Industrialisierung und den Ausbau der Infrastruktur einen starken Strukturwandel zu bewältigen hatten. 1965 wurden die Länder in Deutschland mit dem Raumordnungsgesetz verpflichtet, Rechtsgrundlagen für die Regionalplanung zu schaffen, womit diese auch als Legalbegriff eingeführt war. Nach kurzer Zeit hatten alle Länder, mit Ausnahme des kleinen Saarlandes und der Stadtstaaten, eine Regionalplanung eingeführt. Auch in Österreich etablierte sich, mit einer besonderen Pionierrolle des Landes Salzburg und ohne bundesrechtliche Regelungsmöglichkeiten, in den Ländern schrittweise in den 1960er Jahren die regionale Planungsebene. Erhebliche Unterschiede gab (und gibt) es allerdings bei der Abgrenzung der Regionen für Zwecke der Regionalplanung, darauf wird unten noch einmal eingegangen.

Was bedeutet denn eigentlich die *Planung* einer Region?

Der historische Rückblick hat schon den Blick auf wesentliche Herausforderungen gelenkt, denen sich die Regionalplanung seit ihrer Entstehung zu stellen hat. Was aber bedeutet es eigentlich, wenn eine Region geplant wird? Tatsächlich ist es wichtig, den Begriff *Planung* in diesem Kontext genauer zu hinterfragen, weil *Planung* in sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen, politischen und fachlichen Kontexten

betrieben wird und je nach persönlichem Hintergrund auch sehr unterschiedliche Assoziationen weckt.

Der Planungsprozess der Regionalplanung ist mit den Planungsprozessen der Wirtschaft nur in sehr begrenztem Umfang vergleichbar. Und erst recht ist Regionalplanung in einer Demokratie weit entfernt von der staatlichen Planwirtschaft, wie sie in den sozialistischen Ländern praktiziert wurde. Mit den betrieblichen Planungsprozessen in der Marktwirtschaft ist die Regionalplanung noch insoweit vergleichbar, als es einen angestrebten Endzustand gibt. Im Unterschied zu den Wirtschaftsunternehmen ist die Regionalplanung jedoch nicht selbst Akteurin der Umsetzung, d.h. sie *produziert* keine Siedlungen, Infrastrukturen und Naturräume und sie kann auch nur begrenzt Einfluss darauf nehmen, wann bestimmte Entwicklungen erfolgen. Allerdings trägt die Regionalplanung wesentlich dazu bei, räumliche Strukturen vorzugeben oder zu stärken, die den funktionalen Verflechtungen Rechnung trägt. In vielen Fällen liegt die Stärke der Regionalplanung auch darin, Optionen langfristig zu erhalten. Das gilt beispielsweise für die Sicherung von Standorten und Trassen für Infrastruktur, für die Bedarf in fernerer Zukunft erwartet wird. Würde es unterlassen, diese Bereiche vor anderen Interessen abzuschirmen, hätten nachfolgende Generationen eben nicht mehr die Option, dort bestimmte Infrastrukturen zu realisieren. Gerade linienhafte Infrastrukturen, etwa Bahntrassen und Stromleitungen, sind ein *Gesamtkunstwerk* – ist die Trasse nur an wenigen Punkten verbaut oder aus anderen Gründen nicht mehr nutzbar, kann auch die jeweilige Trasse oder Leitung nicht realisiert werden. Schon aus diesen Ausführungen wird erkennbar, dass Regionalplanung auch wesentlich zur Planungssicherheit bei anderen öffentlichen und privaten Akteur:innen beiträgt.

Auch im Wohnungsbau zeigt sich der Unterschied zu planwirtschaftlichen Ansätzen. Zwar geht jedes Plandokument der Regionalplanung von einem bestimmten Zeithorizont (meist 15 bis 20 Jahre) aus, der den Planungen zugrunde gelegt wird. Sofern die Regionalplanung die Möglichkeit hat, Flächen für den Wohnungsbau festzulegen, entscheiden die auf die Länge des Planungszeitraums bezogenen Mengenprognosen darüber, wie viele Flächen für den Wohnungsbau geplant werden müssen. Die Zeitdimension ermöglicht also den Orientierungswert für die materiellen Inhalte, aber planwirtschaftliche Vorgaben, etwa die Produktion einer bestimmten Zahl von Wohnungen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt, gibt es in der Regionalplanung nicht.

Aber was sind die wesentlichen Inhalte der Regionalplanung und was zeichnet speziell diese Planungsebene aus? Grundsätzlich geht es in der Regionalplanung primär um die Optimierung der Raumstruktur und der Raumnutzung. Als besonders markante Beispiele für eine angestrebte Raumstruktur für verdichtete Regionen wurden schon das Achsenkonzept und der Fingerplan genannt. Für eine Optimierung der Raumnutzung hat die Regionalplanung entweder eine Zo-

nierung der Flächen zum Ziel, um angestrebte Nutzungen festzuschreiben, oder sie definiert Restriktionen gegenüber unerwünschten Entwicklungen. Eine klassische Aufgabenstellung der Regionalplanung, die schon zentrale Bedeutung zur Zeit ihrer Entstehung hatte, betrifft die Fragen, wo Neubautätigkeit möglich sein soll und wo stattdessen Freiräume dauerhaft erhalten werden sollen. Dabei muss in der Regionalplanung, anders als in der Stadtplanung, nicht jede Fläche bezüglich ihrer künftigen Nutzung genau definiert sein. Häufig reicht es aus, bestimmte Vorränge festzuschreiben oder Vorbehalte zu markieren. Diese können sich auch überlagern – beispielsweise ist ein Vorrang für die Sicherung von Trinkwasservorkommen verträglich mit einem Vorrang für die Entwicklung von Natur und Landschaft. Umgekehrt bedeutet ein (inhaltlich noch nicht spezifizierter) Vorrang für Siedlungsentwicklung, dass dort nichts geschehen darf, was dem vorrangigen Zweck entgegensteht – auf einer solchen Fläche werden also keine Bodenabbauflächen und keine neuen Erholungsinfrastrukturen zulässig sein.

Charakteristisch für die Regionalplanung ist ihr überfachlicher Ansatz – im Gegensatz zu den sogenannten Fachplanungen (z.B. Verkehrsplanung, Landschaftsplanung, wasserwirtschaftliche Planung) muss die Regionalplanung das gesamte Spektrum der Raumnutzungen und Nutzungsansprüche im Blick haben. Da zwischen diesen Fachplanungen häufig Zielkonflikte bestehen, ist es Aufgabe der Regionalplanung, auf eine Abstimmung und einen Ausgleich der jeweiligen sektoralen Ziele hinzuwirken. Der Regionalplan (manchmal auch als Regionaler Raumordnungsplan oder Regionales Raumordnungsprogramm bezeichnet) dokumentiert die getroffenen Abstimmungen und Vereinbarungen. Er ist das zentrale Planungsinstrument der regionalen Planungsebene und enthält verbindliche Festlegungen in Form von Grundsätzen und Zielen der Raumordnung in Text und Plankarte. Gerade die Plankarte ist für Lai:innen nicht immer leicht lesbar, weil sie mit zahlreichen Planzeichen arbeitet, die jeweils eine bestimmte Rechtswirkung auslösen können – etwa, dass in einem in der Plankarte abgegrenzten Vorranggebiet für Windenergienutzung keine damit konkurrierenden oder konfligierenden Nutzungen zulässig sind (vgl. Region Hannover 2018).

Die konstitutive Bedeutung des übergemeindlichen Ansatzes wurde bereits im historischen Kontext dargestellt. Er ist jedoch auch eine besondere Stärke der Region als Planungsebene, weil damit verbunden die Abstimmung und der Ausgleich zwischen den Interessen der Teilräume und einzelner Kommunen und mit den Interessen des Gesamttraumes verbunden sind. Auf den Punkt gebracht ist es die Aufgabe der Regionalplanung, einen wirksamen Rahmen zu setzen, innerhalb dessen sich dann die Stadtplanung (bzw. die örtliche Raumordnung im österreichischen Kontext) bewegen kann. Dieser Rahmen ergibt sich aus ihrem überfachlichen und überörtlichen Herangehen und bedeutet z.B., dass es insbesondere *rote Linien* für die Siedlungsentwicklung oder Obergrenzen für die Entwicklung von Einkaufszentren gibt, die zu beachten sind. Häufig wird in diesem Kontext auch von einer

Angebotsplanung gesprochen, die der Konkretisierung, Ausfüllung oder Umsetzung durch andere öffentliche und private Akteur:innen bedarf.

Dieser rahmensetzende Ansatz der Regionalplanung erschwert die ansonsten in einem Planungsprozess übliche Evaluierung, weil die erfolgte oder nicht erfolgte Umsetzung eines Planungsinhalts nicht in der Hand der planenden Institution liegt. Allerdings ließe sich leicht feststellen, wenn die *roten Linien* der Regionalplanung überschritten würden, was aber rechtlich nur über eine Planänderung möglich wäre. Schwierig ist es auch, die von der Regionalplanung erzielten Abstimmungen zwischen unterschiedlichen fachlichen und/oder teilträumlichen Interessen aufzunehmen und zu bewerten, weil diese nicht immer öffentlich zugänglich sind. Vertrauen zwischen den Akteur:innen und vertrauliche Beratungen gehören auch zur Arbeit einer erfolgreichen Regionalplanung (vgl. Prieb 2018).

Wie weit geht die geplante Region?

Ohne Frage gibt es auch in der Regionalplanung erhebliche Unterschiede von Intensität, Breite und Qualität der Planung, die verschiedene Ursachen haben kann. Zuerst einmal ist die Regionalplanung in einem Rechtsstaat von ihrer gesetzlichen Grundlage abhängig, in der auch definiert wird, was die Regionalplanung aus politischer Sicht eigentlich leisten soll. Wer weiß schon, dass die Regionalplanung ihr Potenzial in der Regel nicht ausspielen kann, weil ihr etwa die Steuerung der Siedlungsentwicklung nicht in den Aufgabenkatalog geschrieben wird? Insbesondere bei diesem, aber auch bei anderen Themen bestehen erhebliche Unterschiede, was Regionalplanung darf oder soll. Es ist das (unbestritten wichtige) gemeindliche Selbstverwaltungsrecht, dessen Stellenwert häufig höher gewichtet wird als eine regionale Optimierung, selbst wenn sich damit andere Konflikte auf tun und andere Rechtsgüter beeinträchtigt werden. Auch eine rechtliche Verbindlichkeit für die Regionalplanung ist keine Selbstverständlichkeit und nicht immer so klar geregelt wie im deutschen Baugesetzbuch; und natürlich spielen ihre organisatorische Einbindung, ihre personelle Ausstattung und ihre jeweilige regionalpolitische Unterstützung eine Rolle für die Leistungsfähigkeit der Regionalplanung.

Aus dem Dargestellten ergibt sich, dass die Regionalplanung sehr differenziert und immer vor dem Hintergrund ihrer institutionellen Rahmenbedingungen beurteilt werden muss. Da es im Rahmen dieses Beitrages nicht möglich ist, den unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen differenziert Rechnung zu tragen, sollen nachfolgend realistische (und realisierte) Handlungsfelder und -möglichkeiten der Regionalplanung skizziert werden. Die *geplante Region* soll dabei auch als bewusstes Gegenmodell zum Laissez-faire verstanden werden, als Gegenmodell zu einem gerade im Neoliberalismus besonders beliebten Vertrauen auf die Markt-

kräfte. Die *ungeplante* Region kann jedenfalls, wie noch zu zeigen ist, angesichts der gesellschaftlichen Herausforderungen nicht als Alternative überzeugen.

Siedlung und Verkehr in der geplanten Region

Zu den wesentlichen Zielen der Regionalplanung sollte angesichts der allgemeinen Zersiedlungstendenzen gehören, Siedlungsentwicklung auf geeignete Standorte zu konzentrieren und eine planlose Zersiedelung der Landschaft zu verhindern. Außerdem soll der Flächenverbrauch eingeschränkt werden, was gar nicht so einfach ist, wenn gleichzeitig die Vorgabe besteht, in großem Umfang die Schaffung neuen Wohnraums zu ermöglichen. Deswegen ist es notwendig, vor der Neuinanspruchnahme von Flächen die Potenziale der Innenentwicklung (also z.B. Nachverdichtung und Brachenreaktivierung) zu nutzen. Wenn neue Siedlungsflächen in Anspruch genommen werden müssen, kommt es primär auf den Standort an. Hier spielt die Erreichbarkeit mit leistungsfähigen Schienensystemen eine besondere Rolle, um den Individualverkehr zu reduzieren und unnötiges Verkehrsaufkommen zu vermeiden. Das Ziel einer zukunftsfesten und nachhaltigen Regionalplanung besteht also in der Schaffung von flächensparsamen und verkehrsreduzierenden Siedlungsstrukturen. Daraus folgen weitere Planungsprinzipien, z.B. dass im Umfeld von Stationen wichtige Versorgungsfunktionen konzentriert und die Siedlungsdichte erhöht werden.

Die enge Verbindung zwischen Schieneninfrastruktur und Siedlungsentwicklung war lange Zeit ein Planungsprinzip für die Stadtregionen. Inzwischen wird aber zunehmend auch in ländlichen Regionen der Wert einer guten Erschließung mit dem Schienenverkehr erkannt. Gerade für die Einbindung ländlicher Klein- und Mittelstädte in regionale und überregionale Netzwerke spielt der Schienenverkehr eine zentrale Rolle. Die Regionalplanung sichert in diesem Sinne auch die Trassen stillgelegter Bahnstrecken, um deren Reaktivierung zu erleichtern und eine Verbauung der Trassen zu verhindern. Zunehmend werden die Verbesserung der Angebote im Schienenpersonennahverkehr (SPNV), die Einrichtung zusätzlicher Stationen oder sogar die Reaktivierung stillgelegter Schienenstrecken in ihrer Bedeutung für Orts- und Regionalentwicklung erkannt.

Siedlung und Freiraum in der geplanten Region

Insbesondere in dicht bebauten Regionen gehört die Sicherung und Entwicklung von Freiräumen, also unbauter und möglichst auch unzerschnittener Räume, im Sinne *grüner Infrastrukturen* zu den Kernaufgaben. Dabei liegt der enge Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung auf der Hand, weil es sich um quasi komplementäre Ansprüche an den Raum handelt. Der Erhalt von Freiräumen ist notwendig, sowohl zur Sicherung des Naturhaushalts als auch der Lebensqualität. Beide

Zielsetzungen verbinden sich hier in meist sehr vorteilhafter Weise. Der Freiraum gehört deswegen in der Regionalplanung zu den zentralen planerischen Kategorien und genießt einen hohen Schutzanspruch, wobei seine ökologischen, ökonomischen und sozialen Funktionen gleichermaßen zu berücksichtigen sind. Die ökologischen Funktionen umfassen den Arten- und Biotopschutz sowie die Biotopvernetzung, den Schutz der Böden und des Grundwassers. Hinzu kommt, dass regionale Freiraumsysteme als Frischluftschneisen und Kaltluftentstehungsgebiete auch eine wirksame Vorsorge gegen städtische Hitzeinseln bieten. Als ökonomische Funktionen sind die Produktion von Nahrungsmitteln und die Bereitstellung von Trinkwasser, Rohstoffen, Energie und Holz zu nennen. Soziale Funktionen sind die wohnungsnaher Erholung, Bewegung und Sport sowie das Naturerleben. Gerade diese wohnungsnahen Erholungsmöglichkeiten sorgen dafür, dass es auch für den Feierabend oder am Wochenende leicht erreichbare Alternativen zu der meist mit zeitlichem Aufwand und Ressourcenverbrauch verbundenen *Fahrt ins Grüne* gibt.

In den Regionalplänen können sowohl großräumig angelegte regionale Grünzüge als auch eher kleinräumig konzipierte Siedlungszäsuren festgelegt werden. Es ist möglich, ihnen planungsrechtlich eine weitreichende Abwehrwirkung gegenüber anderen Planungen einzuräumen. Bedeutsam ist die Festlegung der Grenze zwischen Freiraum und potenziellem Siedlungsraum, so etwa zwischen Siedlungsachsen und Achsenzwischenräumen im Regionalplan für das schleswig-holsteinische Umland von Hamburg. Möglich ist es auch, regionale Freiraumkonzepte zu definieren, so z.B. den bereits im Jahr 1905 initiierten Wiener Wald- und Wiesen-gürtel oder das Regionalparkkonzept im Berliner Umland.

Entsprechend der unterschiedlichen Intensität des Problemdrucks können sich Freiraumfestlegungen auf den Kern der Verdichtungsräume beschränken (so z.B. in der Region Hannover) oder im größeren Maßstab Anwendung finden, indem (so z.B. in der Region Stuttgart) regionsweit fast der gesamte Freiraum außerhalb der Siedlungsgebiete über regionale Grünzüge gesichert wird. Nicht nur in den beiden genannten Planungsregionen wird über die rechtliche Sicherung der Freiräume hinaus im Sinne einer hochwertigen Regionalentwicklung auch an deren Qualifizierung durch Projekte der Naherholung bzw. die Schaffung von Landschaftsparks gearbeitet.

Auch außerhalb verdichteter Regionen wächst der Nutzungsdruck auf die unbebauten Räume, also die Freiräume. Dies liegt daran, dass dort viele Nutzungs- und Schutzansprüche aufeinandertreffen. Besondere Bedeutung hat immer noch die Landwirtschaft, wobei sich hier gerade mit Blick auf die Sicherung der Nahrungsmittelversorgung, den Schutz des Grundwassers und eine möglichst gesunde Ernährung viele Erwartungen auf die künftige Landwirtschaftspolitik richten. Gleichwohl ist die Landwirtschaft auch mit einer teilweise intensiven und wenig harmonischen Bautätigkeit im Außenbereich verbunden, wie große Scheunen und

Mastställe sowie andere Anlagen zeigen. Außerdem liegen im Freiraum, abhängig von den geologischen Strukturen der Teilräume, die Abbaureserven für oberflächennahe Rohstoffe – also insbesondere Kiese und Sande – die gesichert und natürlich auch abgebaut werden müssen. Auch viele Erholungsansprüche werden in der Landschaft wahrgenommen, was sich z.B. durch Fuß- und Radwanderwege, Badestellen und Aussichtstürme ausdrückt. Und schließlich drängen verstärkt die Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie in den Außenbereich, worauf gesondert eingegangen wird. Die zunehmende Komplexität der Schutz- und Nutzungsansprüche an den Freiraum lässt erkennen, dass der Bedarf an regionalplanerischer Koordinierung und Prioritätensetzung künftig weiter zunehmen dürfte.

Starke Orts- und Stadtkerne in der geplanten Region

In einer Marktwirtschaft steht kaum grundsätzlich zu befürchten, dass die Bevölkerung nicht mit den Waren des täglichen Bedarfs oder höherwertigen Angeboten versorgt wird. Allerdings besteht ohne planerische Rahmensetzung die Gefahr, dass sich die Versorgungsangebote stark an den Bedürfnissen und Möglichkeiten (auto)mobiler Bevölkerungsgruppen ausrichten, während abgelegene Stadtteile oder isolierte Ortslagen keine Versorgungsangebote mehr aufweisen. Deswegen ist die Sicherung einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung und eine Abwehr von Fehlentwicklungen durch große, ausschließlich autoorientierte Handelsagglomerationen ein wichtiges Arbeitsfeld der Regionalplanung.

In vielen Regionalplänen sind klare Regelungen vorzufinden, damit sich Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und Handelsagglomerationen so in die Raumstruktur einfügen, dass die gewachsenen Orts- und Stadtmitten ihre Versorgungsfunktionen langfristig wahrnehmen können. Gerade in ländlichen Räumen bedeutet die Bündelung des Angebots von Handel und Dienstleistungen in ausgewählten Klein- und Mittelstädten in der Regel eine Qualitätsverbesserung für die flächendeckende Versorgung, sorgt aber auch für bessere Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Diese wegen ihrer Versorgungsfunktion für das Umland besonders ausgewählten Klein- und Mittelstädte werden in den Regionalplänen gesondert als Grund- und Mittelzentren festgelegt, womit auch planungsrechtliche Konsequenzen verbunden sind.

Entsprechend wirkt die Regionalplanung darauf hin, dass neue Flächen für den großflächigen Einzelhandel vorrangig den Mittelzentren zugeordnet werden. Dabei sollen Verkaufsfläche und Warensortiment stets der Versorgungsfunktion und dem Verflechtungsbereich des jeweiligen Mittelzentrums entsprechen, also nicht über Gebühr Potenziale benachbarter Kleinstädte abschöpfen. Prinzip ist, dass ausgeglichene Versorgungsstrukturen, die Funktionsfähigkeit der Mittelzentren sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung nicht beeinträchtigt werden sollen. Im Sinne des Leitbildes der *Europäischen Stadt* kommen vorrangig

Stadt- und Ortsmitten als Standorte für neue Handelseinrichtungen in Frage, sofern es sich nicht um großflächige Bau- und Möbelmärkte handelt. So kontrovers immer wieder über einzelne Handelsprojekte diskutiert wird, so klar ist doch, dass ohne diese regionalplanerischen Regeln unvermeidlich ein »Wildwuchs« der Handelsentwicklung eintreten würde, weswegen gerade auch die Industrie- und Handelskammern diesbezüglich ein konsequentes Vorgehen der Regionalplanung einfordern.

Standorte für erneuerbare Energien in der geplanten Region

Die angestrebte Energiewende mit der Umstellung der Primärenergieversorgung von fossilen Quellen auf erneuerbare Energien erfordert in großem Umfang neue Flächen für die Erzeugung von Wind- und Solarenergie einschließlich der Leitungsinfrastruktur. Hier liegt ein wesentliches Arbeitsfeld der Regionalplanung, das aktuell verstärkt in den öffentlichen Fokus rückt.

Die Regionalplanung ist die entscheidende Planungsebene für die Sicherung raumverträglicher Standorte der Windenergiegewinnung, da sie hierfür verbindlich Vorranggebiete festlegen kann. Auf diesen Flächen bekommen Vorhaben der Windenergienutzung Vorrang vor allen anderen Nutzungen. Im deutschen Recht hat die Regionalplanung auch die Möglichkeit, Konzentrationszonen für Windenergieanlagen festzulegen – das bedeutet, dass sie Windenergieanlagen auf die am besten geeigneten Flächen lenkt, während diese außerhalb dieser Konzentrationszonen in der Regel nicht errichtet werden dürfen. Mit der Festlegung von Konzentrationszonen und daraus resultierenden Ausschlussgebieten wird der von Kritiker:innen häufig befürchteten »Verspargelung« der Landschaft entgegengewirkt. Allerdings ist dieser Ansatz durch die hohe Zahl von Gerichtsverfahren inzwischen sehr kompliziert geworden, weil immer neue höchstrichterliche Rechtsprechung zu beachten und zugleich eine steigende Rechtsunsicherheit festzustellen ist.

Auch bei der Ermittlung und Sicherung raumverträglicher Standorte für Anlagen der Freiflächen-Photovoltaik leistet die Regionalplanung einen wichtigen Beitrag. Bis vor kurzem war der planerische Handlungsdruck gering, weil Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen auf Ackerflächen wirtschaftlich nicht attraktiv waren. Außerdem wird bundesweit in der Planung sowohl von Regionen als auch von Kommunen das Ziel verfolgt, Solarenergie vorrangig durch Aufbauten auf Dächern, auf Brachflächen (z.B. ehemaligen Militärflughäfen) oder im Bereich von Infrastrukturtrassen zu errichten. Inzwischen haben sich die Rahmenbedingungen geändert. Die Wirtschaftlichkeit der Anlagen hat sich erhöht, die Grundstückseigentümer:innen sind zunehmend an dieser (zumindest temporären) Nutzung interessiert und zudem führt die Energiewende mit den ambitionierten Klimaschutzzielen zu einer deutlich intensiveren Nutzung der Solarenergie. In diesem Kontext rücken auch

hier die Koordinierungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Regionalplanung verstärkt in den Blick.

Bewältigung der Folgen des Klimawandels in der geplanten Region

Regionalplanung trägt nicht nur in großem Umfang zum Klimaschutz bei, insbesondere durch verkehrsvermeidende Siedlungsstrukturen, die Sicherung von Standorten für erneuerbare Energien sowie die Festlegung von Gebieten zur Aufforstung, sondern unterstützt auch die Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Dies betrifft ganz besonders die Vorsorge gegen Starkregen- und Hochwasserereignisse, die in einigen deutschen Regionen zu verheerenden Zerstörungen geführt haben. Um der weiteren Ausbreitung von Siedlungsgebieten in hochwassergefährdete Tallagen zu verhindern und gleichzeitig die natürlichen Retentionsflächen der Flussgebiete zu vergrößern, kann die Regionalplanung entsprechende Gebiete mit Beschränkungen der Siedlungstätigkeit festlegen. Wie die jüngsten Ereignisse im Ahrtal und anderen westdeutschen Katastrophengebieten gezeigt haben, ist es offenbar alleine auf örtlicher Ebene nicht möglich, nachhaltige und resiliente Siedlungsstrukturen zu schaffen, was die Anforderungen an eine stringente Regionalplanung erhöht.

Und was ist die Planungsregion?

Handlungsraum der Regionalplanung sind die Planungsregionen. Vom grundsätzlichen Anspruch der Regionalplanung her sollten Planungsräume funktionalen Kriterien folgen. So sollte eine Planungsregion die Verflechtungsbereiche der Arbeitsplatzschwerpunkte, also der Groß- und Mittelstädte abbilden. Sie muss jedoch aus praktischen Gründen auch administrative Grenzen, in Deutschland insbesondere die Grenzen von Kreisen und kreisfreien Städten, beachten. Häufig ergibt sich die Abgrenzung einer Planungsregion aber auch schlicht aus dem Zuständigkeitsbereich der Behörde, bei der die Regionalplanung organisatorisch angesiedelt ist. In Verbindung mit weiteren länderspezifischen Gegebenheiten resultieren daraus deutliche Unterschiede und Unzulänglichkeiten im räumlichen Zuschnitt der Planungsregionen. Und festzustellen ist, dass die *Region* durch die so erfolgte Abgrenzung der Planungsregionen nur bedingt greifbarer wird. Zwar sind viele Stadtregionen als Regionalplanungsräume gut abgegrenzt, aber manch anderer Regionszuschnitt wirft – insbesondere dann, wenn er räumlich-funktionale Zusammenhänge zerschneidet – auch viele Fragen auf. Auch die organisatorische Zuordnung erfordert Kompromisse. Fachlich ist es sinnvoll, eigenständige Regionalverbände mit Verantwortung für die Regionalplanung zu bilden (so z.B. in Baden-Württemberg). In manchen Ländern haben diese Regionalverbände aber einen ge-

ringen politischen Stellenwert, sodass die Zuordnung zu einer *starken* Behörde der allgemeinen Verwaltung (in Deutschland z.B. einer Bezirksregierung) vorteilhafter sein kann (deren räumlicher Zuständigkeitsbereich dann aber nicht immer optimal für die regionalplanerische Arbeit sein muss).

Die Abgrenzung der Planungsregionen erfolgt in Deutschland und Österreich durch die Bundesländer, zum Teil sind sie auch identisch mit Verwaltungsräumen (also in Deutschland Regierungsbezirken oder Landkreisen). Ohne hier ins Detail zu gehen, zeigen die offiziellen Planungsregionen schon in Deutschland gravierende Unterschiede und eine erstaunliche Vielfalt. Der Landkreis Lüchow-Dannenberg, als kleinste Planungsregion Niedersachsens, ist mit seinen knapp 50.000 Einwohner:innen ebenso Träger der Regionalplanung wie der Regionalverband Ruhr, in dessen Planungsregion gut fünf Millionen Menschen leben. Überraschend ist auch, dass zwar für viele deutsche Stadtregionen eine Regionalplanung etabliert wurde (z.B. Hannover, Stuttgart, München), dass jedoch eine Reihe von Ballungsräumen nicht durch eine gemeinsame Regionalplanung abgedeckt ist. Auch in Österreich ist die Abgrenzung der Planungsregionen in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt.

Geplante oder ungeplante Region? Versuch eines Ausblicks

Der Beitrag soll zeigen, dass viele gute Argumente für eine *geplante Region* sprechen. Insbesondere die großen Herausforderungen wie der Klimawandel und die angestrebte Energiewende, die Notwendigkeit einer Verkehrswende, der Schutz der natürlichen Ressourcen und der sparsame Umgang mit Flächen sprechen für eine gute Regionalplanung (vgl. Regionalverband Südlicher Oberrhein 2013). Diese ist als überfachliche und überörtliche Planung besonders geeignet, eine nachhaltige und klimagerechte Raumentwicklung zu bewirken – immer unter der Voraussetzung, dass sie die nötigen politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen bekommt. Dabei zeigt sich schon in der Gegenwart, dass die Regionalplanung längst nicht über alle Instrumente verfügt, die möglich wären. Insbesondere der politische Wunsch, vorrangig die Gemeindeebene entscheiden zu lassen, führt zu einer Reihe von Fehlentwicklungen mit zersiedelten Landschaften und auto-orientierten Einkaufsagglomerationen. Denn der Blick einer Gemeinde auf ihr Territorium ist ein anderer als der regionale Blick, der überörtliche Wirkungs- und Funktionszusammenhänge ganz anders erfassen kann. Deswegen ist die Summe kommunaler Insellösungen auch kein überzeugendes regionales Gesamtkonzept, worauf der frühere Stuttgarter Regionaldirektor Bernd Steinacher immer wieder hingewiesen hat (vgl. z.B. Steinacher 1999, S. 39). Aber auch eine Raumplanung ausschließlich auf der staatlichen Ebene wird den regionalen Problemen nicht ge-

recht – je größer ein Staatsgebiet ist, desto weniger ist es möglich, allen regionalen Herausforderungen gerecht zu werden.

Insbesondere durch die neoliberalen Politikströmungen war in den letzten Jahren vielfach von einer Liberalisierung des Planungs- und Baurechts die Rede. Zur vermeintlichen Schaffung von mehr Wettbewerbsfähigkeit sind auch in traditionell planungsfreundlichen Staaten wie den Niederlanden und Dänemark regionale Gestaltungsmöglichkeiten reduziert oder abgeschafft worden. Das heißt auch, dass vergleichbare Wirkungsmöglichkeiten der Regionalplanung nicht in allen Staaten gegeben sind. Umgekehrt ist aber das Ergebnis einer Volksabstimmung in der Schweiz aus dem Jahr 2013 beeindruckend, das zur Schärfung des Raumplanungsgesetzes geführt hat. Damit sollte die Zersiedelung gebremst und eine kompaktere Siedlungsentwicklung ermöglicht werden. Die Regionalplanung hat also die Chance, auch die Menschen zu gewinnen, wenn sie denn ihre Botschaft noch klarer formuliert. Ohne eine stringente Rahmensetzung der regionalen Entwicklung und klare regionale Entwicklungsziele sind die globalen Herausforderungen nicht zu bewältigen (vgl. Danielzyk & Priebs 2017)!

Literatur

- Blotevogel, H. H. & Schelhaas, B. (2011). Geschichte der Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*, 75-201. Hannover: ARL.
- Danielzyk, R. & Priebs, A. (2017). Zukunft der Regionalplanung. In: Weith, T. & Strauß, C. (Hg.) »Im Plan oder ohne Plan?«: *Raumplanung in (Ost-)Deutschland seit 1989/90*, 165-178. Münster, New York: Waxmann.
- Priebs, A. (2018). Regionalplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, 3, 2047-2062. Hannover: ARL.
- Region Hannover (2018). Das neue Regionale Raumordnungsprogramm Region Hannover (RROP) 2016. Beiträge zur regionalen Entwicklung Nr. 152, Hannover.
- Regionalverband Südlicher Oberrhein (Hg.) (2013). *Planung und Management für die Region*. Freiburg.
- Steinacher, B. (1999). Regionale Steuerung am Beispiel des Verbandes Region Stuttgart. In: Adamaschek, B. & Pröhl, M. (Hg.) *Regionen erfolgreich steuern*, 67-79. Gütersloh: Bertelsmann.
- Vallée, D. (Hg.) (2012). Strategische Regionalplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) *Forschungs- und Sitzungsberichte*, 237, Hannover: ARL.

