

Bernhard Müller

Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern

Rahmenbedingungen, Erfahrungen, Weiterentwicklung*

Kurzfassung

Die Landes- und Regionalplanung hat sich in einem relativ kurzen Zeitraum in den ostdeutschen Ländern etabliert. In diesem Zeitraum ist es ihr gelungen, geeignete institutionelle Strukturen für die regionale Planung und wichtige inhaltliche Grundlagen für die Gestaltung räumlicher Entwicklungsprozesse zu schaffen. Vor diesem Hintergrund befaßt sich der folgende Beitrag mit einer kritischen Auseinandersetzung mit der Regionalplanung in Ostdeutschland. Dabei werden die Ausgangsbedingungen der Regionalplanung dargestellt, Organisation und Stand der Planung skizziert, Inhalte, Methodik und Erfahrungen diskutiert sowie Perspektiven für ihre Weiterentwicklung aufgezeigt. Dabei wird deutlich, daß die Regionalplanung in Ostdeutschland nach einer Phase eher ordnungsorientierter Planungsansätze in der Zukunft eines Wandels hin zu einem offensiveren Aufgreifen von entwicklungsorientierten Konzepten bedarf.

1 Ausgangsbedingungen

1.1 Problemdichte und begrenzte Handlungsoptionen

Der Aufbau der Regionalplanung vollzog sich in den ostdeutschen Ländern unter spezifischen Rahmenbedingungen, die durch eine erhebliche Problemdichte und Problemkomplexität gekennzeichnet waren. Hinzuweisen ist auf den Zusammenbruch ganzer Wirtschaftszweige, die stark rückläufigen Einwohnerzahlen insbesondere in den ersten Jahren nach der Wende, die massiven Arbeitsplatzverluste und die hohe Arbeitslosigkeit, gravierende städtebauliche Probleme, massive Suburbanisierungsprobleme, das „Ausbluten“ von Innenstädten sowie eine breite Palette von Umweltbelastungen und sonstigen Problemen der Sanierung und Entwicklung.

Der Problemdruck erzeugte in allen Bereichen einen erheblichen Handlungsbedarf und einen aktiven Gestaltungswillen der Akteure. Dies galt in hohem Maße für die Fachplanungen, die mit hohem Aufwand und teilweise mit beachtlicher Geschwindigkeit, allzu häufig aber auch nur in mangelhaf-

ter Abstimmung mit der Raumordnung versuchten, die Probleme zu bewältigen. Und es galt insbesondere für die Akteure auf der kommunalen Ebene, denn sie waren den Erwartungen der Bevölkerung auf kurzfristige und unmittelbare Verbesserungen ihrer Lebensbedingungen direkt ausgesetzt. Dies hat einen scharfen interkommunalen Konkurrenzkampf um die knappen Entwicklungspotentiale zur Folge gehabt, und es verwundert nicht, daß die Handlungsprämissen der kommunalen Akteure häufig allenfalls von Nullsummen-, wenn nicht sogar von Negativsummenkalkülen bestimmt wurden.

Der Gestaltungswille war dennoch groß. Dabei waren zwei Typen von Entscheidungsträgern zu unterscheiden: Die einen waren verunsichert, blickten hilfeschend „nach oben“, erwarteten von dort – ähnlich wie zu Zeiten der DDR – Vorgaben und Hilfestellung. Hierzu gehört (auch heute noch), daß viele Gemeinden lediglich ehrenamtliche Bürgermeister hatten. Bei den anderen handelte es sich um „Macher“. Sie waren bemüht, ihre tatsächlichen oder vermeintlichen Wettbewerbsvorteile so weit wie möglich

auszuschöpfen. Kurzfristige Ziele hatten Vorrang. Langfristige, übergeordnete und überörtliche Gesichtspunkte traten in den Hintergrund.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß die Umlandgemeinden großer Städte zunächst entscheidende Wettbewerbsvorteile gegenüber den Kernstädten hatten, denn sie verfügten in der Regel über größere, schnell aktivierbare Flächenpotentiale, hier war der Zugang von Investitionswilligen zu den kommunalen Entscheidungsträgern leichter, und Entscheidungen wurden schneller getroffen. Renditeerwartungen von Investitionsmaßnahmen waren daher leichter zu realisieren.

Zudem spielte der hohe Symbolgehalt der kommunalen Planungshoheit nach der unterbrochenen Kontinuität von Selbstverwaltungsrechten in der DDR eine Rolle. Nach Wiedereinführung der kommunalen Selbstverwaltung im Jahr 1990 erhielt die Planungshoheit der Gemeinden einen übersteigerten und teilweise symbolischen Bedeutungsgehalt.

Problemdruck und Gestaltungswille standen und stehen vielerorts jedoch in

einem krassen Gegensatz zu den faktischen Handlungsoptionen der Akteure, wobei insbesondere auf der kommunalen Ebene vor allem *drei Faktoren* eine Rolle spielten:

Erstens wurden Handlungsoptionen begrenzt durch die knappen Kassen der Gemeinden und den geringen Deckungsgrad kommunaler Ausgaben durch Steuereinnahmen. Gemeinden in Ostdeutschland konnten und können zum Beispiel nur einen geringen Teil ihrer Ausgaben aus Steuern decken. Die Gewerbesteuer war dabei – von Ausnahmen abgesehen – von Beginn an vernachlässigbar. Die Fälle nehmen zu, in denen Haushalte von Kommunen nur unter Auflagen genehmigt werden oder in denen aufgrund der Haushaltslage von Gemeinden ein Verwalter eingesetzt wird.

Zweitens spielte die mangelnde Verwaltungskraft von Gemeinden eine Rolle: Die durchschnittliche Gemeindegroße liegt in den ostdeutschen Ländern im Durchschnitt bei etwa 2 500, in den westlichen Bundesländern hingegen bei 11 000 Einwohnern. In Sachsen gab es vor der Gemeindegebietsreform über 1 600 Gemeinden, von denen ein Drittel weniger als 500 und mehr als 60 % weniger als 1 000 Einwohner hatten. In Brandenburg haben noch heute zwei Drittel der knapp 1 200 Gemeinden weniger als 500 Einwohner.

Drittens spielten Unsicherheiten der Kommunen bei der Adaption des Planungssystems eine Rolle für die Begrenzung von Handlungsoptionen: Übervorsichtigen Verwaltungen, die falsche Entscheidungen vermeiden wollten, standen (private) Investoren und Planungsträger gegenüber, die ad hoc entschieden und bei Fragen nach negativen Konsequenzen solcher Entscheidungen auf die Selbstheilungskräfte des Marktes verwiesen.

Kommunale Entscheidungsträger und Planer gerieten dabei angesichts des hohen Problemdrucks und der magischen Kraft von extern geweckten Hoffnungen auf eine bessere Zukunft in Gefahr, wegen zu kleinlicher Planungen oder Angst vor Entscheidun-

gen als „Entwicklungsverhinderer“ kritisiert zu werden. Dies hat in vielen Fällen zu Aktionismus in Situationen geführt, in denen Gelassenheit und weitsichtige Überlegungen angebracht gewesen wären.

1.2 Planungsverständnis

So vielfältig und komplex wie die Probleme in den ostdeutschen Ländern waren, so differenziert stellte sich auch die Raumplanung dar. Dies erschwerte eine Einschätzung der Regionalplanung. Das Bild, das man von regionalplanerischen Ansätzen und den damit verbundenen unterschiedlichen Erfahrungen zeichnen würde, wäre lückenhaft, beachtete man nicht die spezifischen Rahmenbedingungen der Raumplanung in den ostdeutschen Ländern. Daher ist hier eine kurze Betrachtung der „Planungsphilosophie“ im Osten angebracht.

Der Osten ist durch das Zusammenreffen unterschiedlicher „Planungswelten“ gekennzeichnet und damit zu einem „Schmelztiegel der Raumplanung“ geworden. Der „Neubau“ der planenden Verwaltung bot Planern aus Ost und West neue Chancen. Dabei gab es mit Blick auf den Westen – von hier wurde ja äußerst wertvolle konkrete Hilfe beim Aufbau der Raumplanung geleistet – neben dem „normalen“ Planer drei Gruppen, die sich an der Suche nach „adäquaten“ planerischen Ansätzen beteiligten: Erstens diejenigen Planer, die ihre Aufgabe mit Gestaltungseifer und häufig auch missionarischem Elan angingen, zweitens diejenigen, die auf der Basis ihrer – nicht immer zufriedenstellenden – Erfahrungen mit der Raumplanung im Westen etwas völlig Neues schaffen wollten, und drittens Berufsanfänger, die mit Ideen und Schwung für eine Neuorientierung plädierten, sich aber über die Richtung noch in keiner Weise sicher sein konnten. Dazu kamen die Planer aus dem Osten: Sie hatten langjährige Erfahrungen in der Territorialplanung mit ihrem eher „imperativen“ Charakter und einem „top-down“-Ansatz. Sie fühlten sich vielerorts aber

auch unsicher bezüglich des neuen Planungssystems und seiner Leistungsfähigkeit.

Für das Planungsverständnis waren zudem Folgen des gesellschaftlichen Wandels bedeutsam. Nur drei seien an dieser Stelle genannt:

- Bei vielen Menschen löste und löst die Tätigkeit von Planern vor dem Hintergrund jahrzehntelanger Erfahrungen in einem planwirtschaftlichen System negative Assoziationen aus. Raumplanung geriet dabei in Gefahr, als Fortsetzung der als unwirksam erachteten Planwirtschaft gesehen zu werden.
- Zweitens die Skepsis gegenüber Leitbildern und allgemeinen Entwicklungskonzepten: In der DDR existierten mindestens drei Leitbilder, das offizielle der Staatsführung, das oppositionelle der Kirchengemeinden und das imaginäre Leitbild, das durch Kontakte mit Westdeutschland (z. B. durch Fernsehen oder Besuche) entstand. Mit der Wende wurden diese Leitbilder sukzessive unwirksam. Allgemeine Entwicklungskonzepte wurden in dieser Situation nicht selten als Scheinleitbilder empfunden.
- Drittens die Entsolidarisierung der Gesellschaft: Die Gesellschaft in Ostdeutschland differenzierte sich in den letzten knapp zehn Jahren zunehmend in Erfolgreiche und Erfolgreiche aus. Qualifikationen wurden dabei entwertet. Dies führte zu schärferer Konkurrenz zwischen den gesellschaftlichen Gruppen und war kooperativen Strukturen abträglich.

Durch diese Situation entstand eine differenzierte „Gemengelage“ von planungspolitischen und -methodischen Vorstellungen, die teilweise zu einem kräftezehrenden und zeitraubenden Ringen um den jeweils als „adäquat“ angesehenen Planungsansatz führte. Dies gilt insbesondere unter institutionellen, aber auch unter inhaltlichen Gesichtspunkten.

Im Ergebnis hat all dies unter Regionalplanern im Osten zunächst dazu ge-

führt, daß häufiger Strategien der räumlichen Koordination als Ansätze regionaler Kooperation verfolgt wurden. Diskursive Elemente besaßen zunächst nicht den Reiz, den sie unter Planern im Westen genossen. Handlungsorientierung, die Konkretisierung von Zielen und Begründungen und die Nachvollziehbarkeit von Argumentationen waren gefragt.

2 Organisation und Stand der Planung

2.1 Organisation der Regionalplanung

Der „Neubau der Verwaltung“ sowie langwierige Diskussionsprozesse über die Durchführung von Gebiets- und Funktionalreformen schufen viele „Grauzonen“ im politisch-administrativen System Ostdeutschlands und bedingten, daß dessen Problemverarbeitungsfähigkeit erst langsam das Niveau erreichte, das erforderlich war, um auf den Problemdruck angemessen reagieren zu können. Dabei kam der Raumplanung als übergeordneter, überörtlicher und zusammenfassender Planung für die räumliche Ordnung und Entwicklung der Länder und ihrer Teilräume mit ihrer Koordinierungsfunktion von Beginn an eine wichtige Aufgabe bei der Problembewältigung zu. Insbesondere die mittlere Ebene der räumlichen Planung, die Regionalplanung, hatte eine Schlüsselfunktion hierbei, konnte aber nur sukzessive an Gestaltungskraft gewinnen.

Die Raumplanung war bemüht, schnell auf den Handlungsbedarf zu reagieren. Die gesetzlichen Grundlagen wurden zügig geschaffen, Programme auf Landesebene gab es im Rahmen von Vorschaltgesetzen bereits seit 1991/92 bzw. als erste Generation von Programmen in den Jahren 1993 und 1994. Und in den ostdeutschen Ländern ist es in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum gelungen, die Regionalplanung – ähnlich wie die Landesplanung – institutionell zu etablieren und zu festigen. Regionalplanung ist zwischen Ende 1991 und 1993 bzw. faktisch teilweise Anfang 1994 in den

ostdeutschen Ländern überwiegend in Formen institutionalisiert worden, die den Landkreisen und kreisfreien Städten (teilweise auch kreisangehörigen Städten und Gemeinden) weitgehende Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten einräumen. In Thüringen und Brandenburg wurden Regionale Planungsgemeinschaften geschaffen, in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern Regionale Planungsverbände, die in der Regel von Landkreisen und kreisfreien Städten (in Thüringen auch von kreisangehörigen Gemeinden über 20 000 Einwohner) gebildet wurden (vgl. Tab. 1).

Lediglich Sachsen-Anhalt entschied sich zunächst für eine staatliche Organisation der Regionalplanung (bei der Mittelinstanz), hat sich im novellierten Landesplanungsgesetz jedoch auch zur Regionalplanung durch Planungsverbände bekannt. Bis 1998 wurden die Landkreise und kreisfreien Städte dort an der Regionalplanung lediglich über einen Regionalen Planungsbeirat bzw. regional gegliederte Arbeitskreise als „Untereinheiten“ der Regionalen Planungsbeiräte beteiligt. Für die Aufstellung des Regionalplans war nur deren Benehmen erforderlich.

Die fachlichen Arbeiten zu den Regionalplänen werden von unterschiedlichen Stellen durchgeführt. In Sachsen-Anhalt waren es die Mittelbehörden (Regierungspräsidien) in Magdeburg, Halle und Dessau. In Sachsen und Brandenburg verfügen die Verbände über eigene Regionale Planungsstellen, deren Aufwendungen im Zusammenhang mit der Regionalplanung von den Ländern getragen werden. In Thüringen ist es das Landesverwaltungsamt als Mittelbehörde mit seinen drei Referatsbereichen bzw. Außenstellen in den Regionen, und in Mecklenburg-Vorpommern sind es die Ämter für Regionalplanung als der obersten Landesplanungsbehörde nachgeordnete Ämter, derer sich die Verbände bedienen. Bei der Aufstellung der Regionalpläne sind die Verbände diesen Stellen gegenüber weisungsbefugt.

Die Gremien der Planungsverbände entsprechen in der Regel den üblichen Organisationsmustern mit oberstem Entscheidungsgremium (z.B. Planungsversammlung), einer „Kerngruppe“ der wichtigsten regionalen Entscheidungsträger, die stärker in die laufenden Arbeiten eingebunden sind und Vorentscheidungen treffen, sowie beratenden Gremien oder Mitgliedern, die organisierte Interessen vertreten.

Interessant sind Regelungen zur Vermeidung von Ungleichgewichten: In Brandenburg sind Bürgermeister von Gemeinden über 10 000 Einwohnern qua Amt Regionalräte. Zudem soll ein ausgewogenes Verhältnis städtischer Verdichtungsgebiete und ländlicher Gebiete bei der Zusammensetzung der Regionalversammlung beachtet werden. In Thüringen und Sachsen-Anhalt gibt es Regelungen zur angemessenen Beteiligung von kreisangehörigen Gemeinden. In Mecklenburg-Vorpommern darf keines der Mitglieder eines Regionalen Planungsverbandes mehr als 30 % der Stimmanteile besitzen.

2.2 Stand der Regionalplanung

Planentwürfe sind in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum in allen Bundesländern vorangetrieben worden. Dabei ist von Bedeutung, daß sich die Regionalplanung vielerorts von Beginn an auf engagierte und motivierte Planer stützen konnte, die bereits über umfangreiche Erfahrungen in der (Territorial-)Planung verfügten, mit den räumlichen Gegebenheiten ihrer Regionen vertraut waren und eine erhöhte Sensibilität für die Befindlichkeiten der Bevölkerung besaßen.

Aufgrund dieser Voraussetzungen war mit einer schnellen Erarbeitung und Verabschiedung einer „ersten Generation“ von Regionalplänen gerechnet worden. Allerdings lagen Mitte 1998 dennoch nur fünf verbindliche Regionalpläne als räumliche Gesamtpläne vor (vgl. Tab. 2 und Abb. 1): Regionales Raumordnungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock, Regionales Raumordnungsprogramm Westmecklenburg, Regionales Entwicklungspro-

Tabelle 1
Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt*	Thüringen
Träger der Regionalplanung	Regionale Planungsgemeinschaft	Regionaler Planungsverband	Regionaler Planungsverband	Landesregierung (im Benehmen mit dem Regionalen Planungsbeirat)	Regionale Planungsgemeinschaft
Gründung	1993	1992	1992	(1992)	1991
Erarbeitung des Regionalplanentwurfs	Regionale Planungsstelle (eine Planungsstelle je Verband)	Amt für Raumordnung und Landesplanung (ein Amt je Region)	Regionale Planungsstelle beim Staatlichen Umweltafamt (eine Planungsstelle je Verband)	Obere Landesplanungsbehörde (für jeden Regierungsbezirk)	Obere Landesplanungsbehörde (Landesverwaltungsamt, Referatsgruppe mit vier Referentenbereichen bzw. drei „Außenstellen“)
Organe	Regionalversammlung, Regionalvorstand (mit Vorsitzendem)	Verbandsversammlung, Verbandsvorstand (mit Verbandsvorsitzendem)	Verbandsversammlung, Planungsausschuß, Verbandsvorsitzender	–	Planungsversammlung, Präsidium (mit dem Präsidenten), Ausschüsse, dabei: Planungsausschuß (für den regionalen Raumordnungsplan), Strukturausschuß (für Stellungnahmen), weitere Ausschüsse (für fachlich oder räumlich begrenzte Planungsaufgaben) möglich
Weitere Einrichtungen	Ausschüsse (für fachlich oder räumlich begrenzte Planungsaufgaben; z. B. Wirtschaft, Natur, Umwelt)	Ausschüsse (i. d. R. Planungsausschuß, Verwaltungsausschuß); Regionaler Planungsbeirat (Vertretung organisierter Interessen); in Rostock: Verbandssekretär (im Auftrag des Verbandsvorsitzenden)	Geschäftsstellen der Regionalen Planungsverbände	Regionaler Planungsbeirat (Mitglieder durch Vertretungskörperschaften der Landkreise und kreisfreien Städte gewählt); regional gegliederte Arbeitskreise als „Untereinheiten“ der Regionalen Planungsbeiräte	Regionaler Planungsbeirat (Vertretung der kreisangehörigen Gemeinden und sonstiger organisierter Interessen)
Mitglieder des Hauptorgans der Regionalen Planungsgemeinschaft bzw. des Regionalen Planungsverbandes	a) Regionalräte: „geborene Mitglieder“ (Landräte, Oberbürgermeister, Bürgermeister der Gemeinden über 10 000 Einwohner) sowie „gewählte Mitglieder“ (von den Kreistagen bzw. Stadtverordnetenversammlungen gewählt) b) Weitere Mitglieder mit beratender Funktion als Vertreter organisierter Interessen	a) Landräte b) Oberbürgermeister c) Weitere Vertreter (von den Stadtverordnetenversammlungen und Kreistagen gewählt)	a) Landräte b) Oberbürgermeister c) Weitere Verbandsräte (von den Kreistagen und Stadtverordnetenversammlungen gewählt)	–	a) Landräte b) Oberbürgermeister der kreisfreien Städte c) Bürgermeister der kreisangehörigen Gemeinden über 20 000 Einwohner d) Übrige Mitglieder (von den Vertretungen der Landkreise und kreisfreien Städte gewählt)
Sonderbestimmungen	Bei der Wahl der Regionalräte soll ein ausgewogenes Verhältnis städtischer Verdichtungsgebiete und ländlicher Gebiete beachtet werden	Keines der Mitglieder darf mehr als 30 % der Stimmanteile besitzen	–	Die Hälfte der Vertreter von Landkreisen im Regionalen Planungsbeirat ist auf Vorschlag von kreisangehörigen Gemeinden zu wählen	Für die Wahl der Vertreter der Landkreise können die kreisangehörigen Gemeinden Vorschläge machen

* Die neue Regelung nach novelliertem Landesplanungsgesetz ist nicht berücksichtigt

Quelle: IÖR e. V. und Lehrstuhl für Raumordnung, TU Dresden

gramm Dessau, Regionales Entwicklungsprogramm Halle und Regionales Entwicklungsprogramm Magdeburg. Teilweise werden diese Regionalpläne inzwischen jedoch bereits wieder fortgeschrieben. Ein durchgängiger Inhalt der Fortschreibungen ist dabei die Ausweisung von Räumen bzw. Standorten von Windkraftanlagen, hinzu kommen Gebiete des Rohstoffabbaus und die Einarbeitung landschaftsrahmenplanerischer Grundlagen (in Mecklenburg-Vorpommern). Mit der Novellierung der landesplanerischen Grundlagen in Sachsen-Anhalt sind auch dort weitere Anpassungen der Regionalplanung zu erwarten.

Eine Reihe von Plänen und Teilplänen wurde bereits im Jahr 1994 im Entwurf weitgehend fertiggestellt bzw. durch die Planungsverbände beschlossen, jedoch vor den damaligen Wahlen nicht mehr in den Kabinetten der Länder (Sachsen-Anhalt, Thüringen) beschlossen. Dies ist ein Indikator dafür, daß Verzögerungen vielfach nur bedingt an der Planung auf der regionalen Ebene lagen. Sie waren häufiger auf die abschließende Behandlung auf der Landesebene (z.B. langwierige Ressortabstimmungen) zurückzuführen.

2.3 Erarbeitung von Regionalplänen

In vielen Fällen entwickelten sich Landes- und Regionalplanung parallel zueinander. Dadurch konnten Aufstellungsprozesse beschleunigt werden. Hinderlich für die Regionalplanung war jedoch, daß die Landesebene im Gegensatz zur ihren starken inhaltlichen und organisatorischen Vorgaben den Prozeß der Erarbeitung von Regionalplänen zunächst nur bedingt vorstrukturierte.

So wurden in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 1993/94 zwar Leitlinien für die Regionalplanung erarbeitet, die Regionalplanung setzte jedoch früher ein. Im Fall von Rostock erfolgten die Bearbeitung des Regionalplans und die Ausarbeitung

der Leitlinien zur Erarbeitung von Regionalplänen etwa zeitgleich.

Fehlende Vorgaben von Seiten der Landesplanung wurden u. a. dadurch kompensiert, daß die an der Erarbeitung der Regionalpläne Beteiligten ein hohes Maß an Kreativität und Ideenreichtum (u. a. im Aufgreifen von Themen und in der Bearbeitung fachlicher Ziele) entfalteten. Ähnliches gilt insbesondere auch für die Fachkapitel, da sich die Regionalplanung kaum auf fachplanerische Konzepte stützen konnte. Dies bot einerseits bessere Chancen, selbst auf die Fachplanungen einzuwirken, erforderte aber auch einen erhöhten planerischen Aufwand. Der Ideenreichtum führte im Ergebnis dazu, daß in Einzelfällen Diskrepanzen zwischen Regionalplänen sowie zwischen der Landes- und der Regionalplanung aufgetreten sind. Dadurch sind nicht selten Spannungsfelder entstanden.

Einerseits wird dabei von Seiten der Länder bemängelt, daß Regionalplaner zu viel „nach oben“ schauen und auf Unterstützung warteten, andererseits wird kritisiert, daß die Pläne – wenn die Regionalplanung selbständig agierte – nicht immer den Vorstellungen bzw. Erwartungen des Landes entsprochen hätten. In Konsequenz dessen wurden Korrekturen verlangt. Pläne – wie im Fall von Rostock – wurden nur mit Auflagen genehmigt. Oder die Planungsverbände erhielten – wie in Sachsen – die Empfehlung, noch vor der Fertigstellung von Planentwürfen nachträglich Korrekturen vorzunehmen. In Brandenburg entstand zudem – eher ungewollt und durch die Spezifika des engeren Verflechtungsraumes um Berlin bedingt – anfangs Verwirrung durch die Berlin-Umland-Planung in den Regionen. So wurden z. B. neue Siedlungskategorien geschaffen, ohne den Regionen die Unterschiede zu den zentralörtlichen Kategorien zu erläutern. Diese Beispiele zeigen im Hinblick auf den Prozeß der Erarbeitung von Regionalplänen, daß das „Gegenstromprinzip“ auch innerhalb der Raumplanung gerade in Umbruchsituationen einer erhöhten Aufmerksamkeit bedarf.

3 Inhalte und Methodik

3.1 Aufgaben

Die Regionalplanung hat in den einzelnen Ländern ein unterschiedlich weit gespanntes Spektrum an Aufgaben: Zum Kernbereich der Regionalplanung gehören die Aufstellung, Fortschreibung, Änderung und Ergänzung der Regionalpläne. Darüber hinaus ist als weitere Aufgabe der Verbände in Sachsen ausdrücklich die Beteiligung an Planungen Dritter als Träger öffentlicher Belange (z. B. bei der Bauleitplanung und bei Raumordnungsverfahren) erwähnt. Ähnliches gilt für Thüringen, wo sich die Landesregierung jedoch teilweise die Zustimmung zur Übernahme von Aufgaben vorbehalten hat und wo es – ähnlich wie in Mecklenburg-Vorpommern – eine Begrenzung auf Fälle gibt, die sich mindestens auf einen Mittelbereich beziehen bzw. die von regionaler Bedeutung sind. Hinzu kommt in Sachsen die Verantwortung für die Aufstellung von Braunkohlen- und Sanierungsplänen. In Sachsen-Anhalt wirkt die staatliche Regionalplanung an dieser Aufgabe lediglich mit, ähnlich wie in Brandenburg, wo die Planung selbst einem Referat im zuständigen Ministerium obliegt.

In Brandenburg kommt noch eine Besonderheit hinzu: Dort müssen Kommunen z. B. vor der Erarbeitung ihrer Bauleitplanung die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung abfragen. Dabei wirken jedoch nicht die Regionalverbände mit. Zuständig sind vielmehr die Regionalreferate des Ministeriums als Außenstellen. Insofern ist das frühzeitige „Transportieren“ regionalplanerischer Ziele zu diesen staatlichen Stellen von höchster Bedeutung für ihre Umsetzung. Auf Erlaß des für die Genehmigung von Bauleitplänen zuständigen Ministeriums sind die Verbände als Träger öffentlicher Belange beteiligt, hatten aber selbst hierfür – aufgrund ihrer begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen – zunächst nicht überall die Zustimmung des für die Raumordnung zuständigen Ministeriums erhalten.

Tabelle 2
Stand der Regionalplanung in Ostdeutschland (Juni 1998)

Regionalpläne	Gesamtpläne				Teilpläne bzw. Planteile bei Fortschreibungen			
	Rechtsverbindlichkeit	Genehmigungsentwurf	Beteiligungsentwurf	Vorentwurf	Rechtsverbindlichkeit	Genehmigungsentwurf	Beteiligungsentwurf	Vorentwurf
Regionalplan Havelland-Fläming	X							
Regionalplan I Prignitz Oberhavel					X		X	X—
Regionalplan Lausitz-Spreewald					X			X
Regionalplan Oderland-Spree					X			X
Regionalplan Uckermark-Barnim					X		X	X—
Reg. Raumordnungsprogramm Mecklenburgische Seenplatte		X						
Reg. Raumordnungsprogramm Mittleres Mecklenburg/ Rostock	X					Fs		
Reg. Raumordnungsprogramm Vorpommern		X						
Regionales Raumordnungsprogramm Westmecklenburg	X							
Regionalplan Chemnitz-Erzgebirge			X					
Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge		X						
Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien				X				
Regionalplan Südwestsachsen			X—					
Regionalplan Westsachsen		X—						
Regionales Entwicklungsprogramm Dessau	X						Fs	
Regionales Entwicklungsprogramm Halle	X						Fs	
Regionales Entwicklungsprogramm Magdeburg	X						Fs	
Regionaler Raumordnungsplan Mittelthüringen					Fs		X	
Regionaler Raumordnungsplan Nordthüringen					Fs		X	
Regionaler Raumordnungsplan Ostthüringen					Fs		X	
Regionaler Raumordnungsplan Südthüringen					Fs		X	

X: unmittelbar vor dem jeweiligen Entwurfsstadium bzw. dem zugehörigen Beschluß

X—: weiter vom Vorentwurfsstadium zurück

Fs: Fortschreibung eines rechtsverbindlichen Planteils bzw. Ergänzung

Quelle: IÖR e. V. und Lehrstuhl für Raumordnung, TU Dresden

Stand der Regionalplanung in Ostdeutschland (Stand: Juni 1998)



Stand der Regionalplanung in Ostdeutschland im Juni 1998

- Rechtsverbindliche Gesamtpläne mit Teilfortschreibung (unterschiedliche Entwurfsstadien)
 - Rechtsverbindliche Gesamtpläne
 - Rechtsverbindliche Teilpläne in der Fortschreibung, restliche Teilpläne als Beteiligungsentwürfe vorliegend
 - Rechtsverbindliche Teilpläne, restliche Teilpläne im Beteiligungs- bzw. Vorentwurfsstadium oder davor
 - Gesamtpläne als Genehmigungsentwürfe oder unmittelbar davor
 - Gesamtpläne im Beteiligungsverfahren oder unmittelbar davor
 - Gesamtpläne im Vorentwurfsstadium
 - Grenze der Planungsregion
 - Landesgrenze
 - Bundesgrenze
- Stand der Grenzen: 1.1.1998

Allerdings ist zu bedenken, daß Stellungnahmen zu den Bauleitplanungen der Gemeinden aufwendig sind. Und selbst in Fällen, in denen man sich – wie in einigen Regionen Sachsens – ausführlich hiermit beschäftigte, war nicht gewährleistet, daß die Hinweise der Regionalplanung bei den Genehmigungsstellen auch herausgehobene Wirkungen in dem Sinne zeigten, daß sie Entscheidungen wesentlich mitbestimmten.

3.2 Inhaltliche Schwerpunkte

Inhaltlich wurde die Festlegung von zentralen Orten durch die Regionalplanung in der Regel vorrangig betrieben (vorgezogene Teilpläne in Thüringen und in Brandenburg, zeitweise geplant in Sachsen). Die Ausweisung von zentralen Orten konnte auf Planerseite unmittelbar an Traditionen der Erarbeitung von Siedlungsstrukturkonzepten im Rahmen der Territorialplanung anknüpfen. Die Zentrale-Orte-Thematik erregte – erwartungsgemäß – große Aufmerksamkeit bei den kommunalen Akteuren, da sich hieraus Argumente für die Genehmigungsfähigkeit von Bauvorhaben ergaben oder finanzielle Vorteile für Kommunen ableiten ließen. Letzteres ist z. B. bei der Berücksichtigung der zentralörtlichen Funktionen im kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern der Fall (vgl. Tab. 3 und 4).

Die Ausweisung von Zentralen Orten löste Verteilungskonflikte aus, die von der Planung nur schwer zu bewältigen waren und gewöhnlich einen langen Diskussionsprozeß erforderten. Hat man dabei auf Landesebene bereits durch die Schaffung von zentralörtlichen Kooperationsformen (z. B. durch Festlegung von Städteverbünden oder kooperierenden Zentralen Orten) aus der Argumentationsnot eine Tugend gemacht, so hat man auch auf der Regionalebene Ideenreichtum entwickelt, um Konsens unter den Gemeinden zu schaffen: So wurden zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern – als „konsensfindungsorientierte“ neue Kategorie – ländliche Sied-

Tabelle 3
Übersicht über zentralörtliche Gliederungen in den ostdeutschen Ländern

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Stufung	Oberzentrum	Oberzentrum	Oberzentrum	Oberzentrum	Oberzentrum
	Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums	-----	-----	Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums	Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums
	Mittelzentrum	Mittelzentrum	Mittelzentrum	Mittelzentrum	Mittelzentrum
<i>Festlegung durch die Landesplanung</i>					
	Grundzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums	Mittelzentrum mit Teilfunktionen	-----	Grundzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums	Teilfunktionales Mittelzentrum
	Grundzentrum	Unterzentrum	Unterzentrum	Grundzentrum	Unterzentrum
<i>Festlegung durch die Regionalplanung</i>					
	Kleinzentrum	Ländliche Zentralorte	Kleinzentrum	-----	Kleinzentrum
Sonderformen	Mittelzentrum in Funktionsteilung	Oberzentrum Greifswald / Stralsund	oberzentrale, mittelzentrale und unterzentrale Städteverbünde, kooperierende Zentrale Orte, Siedlungsschwerpunkte		Doppelzentrum (auf der unteren Stufe)

Quelle: IÖR e. V. und Lehrstuhl für Raumordnung, TU Dresden

Tabelle 4
Ausgewählte Ergänzungsansätze in den Finanzausgleichsgesetzen der Bundesländer

Ergänzungsansätze	Zentralität	Schüler	Bäder-/Kurort	Bevölkerung	Straßen	Stationierung	Soziallasten	Flächen
Baden-Württemberg		S	S			N	S	
Bayern	N						N	
Brandenburg		S						
Hessen	N	N	N	N		N	S	
Mecklenburg-Vorpommern	N							
Niedersachsen							S	
Nordrhein-Westfalen		N					N	S
Rheinland-Pfalz	N	N	N			N	N	N
Saarland	N		N	N	N	N	N	
Sachsen					S			
Schleswig-Holstein	N							N
Thüringen		S					S	

S: Sonderansatz, N: Nebenansatz innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems

Quelle: DIW 1993 (auf der Basis des Gemeindefinanzberichts 1993)

lungsschwerpunkte in die Diskussion gebracht oder privilegierte Umlandgemeinden (als Siedlungsachsenend/-schwerpunkte) zur funktionsteiligen Ergänzungsplanung (z. B. im Fall von Gewerbegebieten) in Ordnungsräumen ausgewiesen.

Auf das ausgeprägte Sicherungsbedürfnis von Entwicklungsmöglichkeiten zurückzuführen war auch die Ausweisung von Orten mit besonderen Ordnungs- und Entwicklungsfunktionen, die vor allem die Wohn-, Gewerbe- und Erholungs- bzw. Fremdenverkehrsfunktion betrafen. In Thüringen, wo diese Orte in einem überfachlichen Teilplan verbindlich festgelegt wurden, wird bei der Aufstellung der restlichen Planteile jedoch bereits wieder davon Abstand genommen. Angesichts der weitgehenden Verwirklichung dieser Funktionen und des rückläufigen Wachstums ist die Regionalplanung nun bestrebt, sich stärker auf die zentralen Orte zu konzentrieren und weitere Konkurrenzen durch zusätzliche Orte für Wohn- und Gewerbefunktionen zu vermeiden.

Fachliche Ziele wurden bisher von der Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern mit unterschiedlicher Intensität und Akribie behandelt. Regionalplaner griffen zum Beispiel Themen auf, die nicht bereits durch „starke“ Fachplanungen bearbeitet werden oder deren Bearbeitung ihnen per Gesetz übertragen wurde. Wichtige Themen, mit denen sich die Regionalplanung auseinandersetzte, waren und sind zum Beispiel die Sicherung oberflächennaher Rohstoffe, der Hochwasserschutz, Freizeiteinrichtungen, das Thema Windenergie (an der Küste und in den Mittelgebirgen). Zudem nimmt man sich der Konversionsproblematik und der ökologischen Sanierungsproblematik an. Und schließlich stellt das Thema Natur und Landschaft einen Schwerpunkt regionalplanerischer Aufgabenstellungen dar. Dabei setzt man sich in Sachsen insbesondere mit der Frage der Integration der Landschaftsrahmenplanung in die Regionalplanung (Primärintegration) auseinander. Erwähnenswert ist zudem

das Thema Kulturlandschaftspflege, das mit sehr viel Engagement im Rahmen der Regionalplanung betrieben wird. Es wird dabei u. a. versucht, einen Beitrag zur Erhaltung typischer und kulturlandschaftsprägender Siedlungsformen zu leisten. Insbesondere im Rahmen der Braunkohleplanung (in Sachsen) bieten sich zudem Chancen, Regionalplanung auch im Diskurs über grundlegende soziale und ökonomische Fragen einer Region als gewichtigen Partner zu etablieren und mit ihren Gremien Foren für die Lösung konkreter Probleme zu schaffen.

3.3 Methodik

Angesichts der besonderen Begründungszwänge der Regionalplanung in der öffentlichen Diskussion in Ostdeutschland bemühte man sich von Beginn an, die regionalplanerischen Ziele möglichst detailliert und umfassend durch Analysen und Daten abzusichern. Die Nachvollziehbarkeit der Argumentation wurde dabei immer wieder als ein wichtiger Aspekt ins Feld geführt. Auch hierbei entwickelte man in der Vergangenheit viel Kreativität. So wurden zum Beispiel generelle Abwägungsregeln für die Regionalplanung aufgestellt (z. B. hinsichtlich der Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten in Sachsen), Freiraumkonzepte wurden nicht nur in den einzelnen Bundesländern, sondern auch in unterschiedlichen Regionen desselben Bundeslandes mit jeweils eigenen methodischen Ansätzen erarbeitet. Zudem wurde teilweise nur das in Regionalplänen festgelegt, was bereits fachplanerisch gesichert war bzw. gesichert werden konnte. Durch die Beschränkung auf quasi-nachrichtliche Übernahmen verschenkte die Regionalplanung jedoch viel Gestaltung- und Steuerungspotential (vgl. Tab. 5).

Man entwickelte allerdings auch sehr viel Geschick im adressatenorientierten Umgang mit Methoden, z. B. bei Punktbewertungen für die Einstufung von Zentralen Orten oder die „Verteilung“ von Wohneinheiten auf Gemeinden. Teilweise versuchte man, durch

Moderation zwischen den Städten und Gemeinden – z. B. in Mecklenburg-Vorpommern – Akzeptanz für die planerischen Festlegungen bzw. „Zuordnungen“ von zulässigen Wohneinheiten zu finden.

Durch Darlegung der jeweiligen Ausweisungskriterien wurde zum einen den regionalen Gegebenheiten Rechnung getragen und zum anderen die Nachvollziehbarkeit gegenüber anderen Planungsträgern erhöht. Allerdings gab es dabei auch Anlaß zur Kritik. Die Methoden waren teilweise von einem naturwissenschaftlich-mathematischen Determinismus geprägt und nur bedingt für eine inhaltlich-argumentative Auseinandersetzung geeignet. Zudem ließen die regionalplanerischen Unterlagen nur selten die im Planungsprozeß geäußerten Anregungen und Bedenken seitens der an der Planung Beteiligten erkennen.

Orientierungswerte für die Bauleitplanung stießen bei den Gemeinden auf wenig Gegenliebe. Insbesondere die Ermittlung von Orientierungswerten anhand der Einwohnerentwicklung war umstritten. Eher akzeptiert wurde, wenn der Bedarf an neuen Wohneinheiten auch nach dem Nachhol- und Auflockerungsbedarf eingeschätzt und auf die Gemeinden der Ordnungsräume „verteilt“ wurde. Dies lag nicht zuletzt daran, daß weder die Gemeinden noch die Raumordnung darauf vorbereitet waren, neue Planungskonzepte zu entwickeln, die im Unterschied zu den vorhandenen Ansätzen nicht auf die räumliche Verteilung von Wachstums- sondern von Schrumpfungsprozessen orientiert waren.

Insgesamt hat die methodische Sorgfalt, mit der Pläne vielerorts erarbeitet wurden, und das Bemühen um eine klare Kennzeichnung des Bindungsgrades der Aussagen von Regionalplänen, d. h. der Ziele und Grundsätze der Raumordnung, dazu beigetragen, die Aussagekraft und Anwendbarkeit von Regionalplänen erheblich zu erhöhen. Dies führte aber auch zu einem höheren Planungsaufwand, zu einer „Verwissenschaftlichung“ von Planungsansätzen und teilweise zur Über-

Tabelle 5

Ausweisungskriterien von Vorrang- (VR) und Vorbehalts- (VB) bzw. Vorsorgegebieten (VS) für Natur und Landschaft in ausgewählten ostdeutschen Regionalplänen

Regionalplan	Vorranggebiet	Vorbehalts- bzw. Vorsorgegebiet
Regionalplan Havelland-Fläming (Entwurf)	VR für Natur und Artenschutz • NSG, Kern der VR (N) • Feuchtgebiete nationaler Bedeutung (N) • Feuchtgebiete internationaler Bedeutung (N) • Gebiete geschützt nach EG-Vogelschutzrichtlinie (International Bird Areas) (N) • Lebensräume seltener und vom Aussterben bedrohter Arten außerhalb von Schutzgebieten gemäß § 32 BbgNatSchG i.V.m. § 20c BNatSchG (N=nachrichtliche Übernahme)	VS für Natur- und Artenschutz: • festgesetzte LSG (N) • LSG im Verfahren (N) • Artenschongebiete (einzelne Standorte (N) (N=nachrichtliche Übernahme)
Regionalplan Chemnitz- Erzgebirge (Entwurf)	VR Naturschutz und Landschaftspflege: • Talgebiete • Teichgebiete • Waldgebiete • Heckengebiete • Wiesengebiete • Mooregebiete • Bergkuppen und Höhenrücken • Abbaugelände • Vorkommensgebiete	VB Naturschutz und Landschaftspflege: • Ziele und räumliche Konkretisierung wie bei VR Naturschutz und Landschaftspflege, jedoch „räumlich wesentlich weiter gefaßt und von vergleichsweise geringerer Wertigkeit“ (Begründung zu 4.3.1)
Regionalplan Oberes Elbtal / Osterzgebirge (Entwurf)	VR Natur und Landschaft: • fachrechtlich gesicherte sowie geplante Schutzgebiete (Naturpark, bestehende und geplante NSG) • ökologische Verbundstrukturen und Pufferzonen um fachrechtlich gesicherte Schutzgebiete (Begründung zu 4.4.1)	VB für Natur und Landschaft: • hohe naturräumliche Strukturvielfalt • Brückenfunktion zwischen VR Natur und Landschaft • Erhaltenswerte Lebensräume aus Gründen des Arten- und Biotopschutzes außerhalb VR Natur und Landschaft • Pufferzonen um VR Natur und Landschaft (Begründung zu 4.4.1)
Regionalplan West Sachsen (Entwurf)	VR Natur und Landschaft: • Teilaspekt Schutz/ Erhalt: – Reale Bedeutung für den Biotopschutz – Repräsentanz – Reale Bedeutung für den Artenschutz – Erforderliche Schutzabstände – Landesplanerische VR Natur und Landschaft – Fachrechtliche Information bezügl. festgesetzte, einstweilig gesicherte oder geplante NSG • Teilaspekt Entwicklung: – Biotopentwicklungspotential in verritztem Gebiet – Biotopentwicklungspotential in unverritztem Gebiet (Begründung zu 4.4.1)	VB Natur und Landschaft: • Teilaspekt Schutz/ Erhalt: – Bedeutung für den Biotopschutz – Bedeutung für den Artenschutz – Pufferzonen – Landesplanerische VB für Natur und Landschaft entsprechend allen anderen Ausweisungskategorien – Fachrechtliche Information bezügl. festgesetzten, einstweilig gesicherten oder geplanten LSG, soweit andere Ausweisungskriterien zutreffen • Teilaspekt Entwicklung: – Biotopentwicklungspotential (Begründung zu 4.4.1)
Regionales Raumordnungs- programm Mecklenburgische Seenplatte (Entwurf)	VR Naturschutz und Landschaftspflege: • Nationalpark • NSG: bestehende, einstweilig gesicherte und geplante • geschützte Biotopkomplexe einschließlich der Niedermoorbereiche gemäß § 2 NatSchG M-V (Begründung zu 4.4.(1) und (2))	VS Naturschutz und Landschaftspflege: • Naturparke • LSG • Biotopkomplexbereiche auf der Grundlage der Biotopkomplexxkartierung des Landesamtes für Umwelt und Natur; daneben • Flußtalmoore nach regionalplanerischer Abwägung • einstweilig gesicherte und geplante Schutzgebiete außerhalb der VR • Aufnahme weiterer, aufgrund der naturräumlichen Ausstattung geeigneter Flächen nach Abwägung mit anderen Ansprüchen der Raumnutzung (zu Erweiterung eines Naturparks) (Begründung zu 4.4.(1) und (2))

Tabelle 5 (Fortsetzung)

Regionalplan	Vorranggebiet	Vorbehalts- bzw. Vorsorgegebiet
Regionales Raumordnungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock	VR Naturschutz und Landschaftspflege: - Nationalpark, Kernzone - NSG - geschützte Biotope - geschützte Landschaftsbestandteile - Naturdenkmale (4.3(1))	VS Naturschutz und Landschaftspflege: - Nationalpark außerhalb der Kernzone - Naturparke - LSG - Seen-, Teich, Fließgewässerlandschaften und Flußtalmoore, soweit nicht VR - charakteristische Kulturlandschaften mit wertvoller Naturausrüstung oder mit bes. Bedeutung für eine landschaftsgebundene Erholung - Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung (4.3(2))
Regionales Entwicklungsprogramm Halle	VR Natur und Landschaft: - allgemein: Schutz von ökologisch wertvollen Bereichen - Nennung von Einzelstandorten ohne weitere Schutzkategorien (2.2.1.5)	VS Natur und Landschaft: Nennung von Einzelstandorten ohne weitere Schutzkategorie (2.3.5)
Regionales Entwicklungsprogramm Magdeburg	VR Natur und Landschaft: <i>allgemein: Schutz von ökologisch wertvollen Bereichen</i> - Nationalpark - Biosphärenreservat bzw. Entwicklung dazu i. Z. m. NSG - Naturpark - ausgewählte Landschaften - bestehende NSG - einstweilig sichergestellte NSG - geplante NSG - Einschluß von geplanten bzw. einstweilig sichergestellten Erweiterungen und EG-Vogelschutzgebiet	VS Natur und Landschaft: - bestehende LSG - geplante Erweiterung von LSG - vorgesehene LSG - Europäisches Vogelschutzgebiet - Großtrappenschongebiet (zeichnerisch nicht ausgewiesen) - Biosphärenreservat Schutzzonen I-IV (2.3.5)
Regionaler Raumordnungsplan Nordthüringen Teil B (Entwurf)	VR Natur und Landschaft: - NSG - einstweilig gesicherte NSG - ggf. GLB - ggf. FND - Bereiche mit seltenen Böden - Kernbereiche/Schwerpunktgebiete von bzw. innerhalb regionalen/r ökologischen/r Verbundsysteme/n (Begründung zu 6.4)	VB Natur und Landschaft: - LSG - Naturpark - überörtliche Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz Kriterien aus dem Bereich der abiotischen Schutzgüter und des Landschaftsbildes, z.B. Retentionsvermögen der Landschaft, Qualität des Landschaftsbildes, Einstufung als natürliche Überschwemmungsfläche, abflußverzögernde Wirkung vom Waldvegetation, regional bedeutsame klimatische Leitbahn als teilräumliche Funktion (Begründung zu 6.5)
Regionaler Raumordnungsplan Ostthüringen Teil B (Entwurf)	VR für Natur und Landschaft: - besonders schutzwürdige und somit nachhaltig zu sichernde Naturraumpotentiale von in der Regel mindestens regionaler Bedeutung“ - bestehende NSG, GLB, FND, 18c-Biotopkomplexe - geplante NSG und FFH-Gebiete, soweit nach Abwägung regionalplanerisch akzeptiert - großflächige Pufferzonen um naturschutzrelevante Flächen, von Gebieten mit Biotopentwicklungspotential bzw. -bedarf sowie von für andere natürliche Schutzgüter relevanten Flächen unabhängig von speziellerem Naturschutzstatus (Begründung zu 6.4)	VB für Natur und Landschaft: - mindestens überörtliche Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz, für die natürlichen Schutzgüter und/ oder das Landschaftsbild - Ausweisungsgrundlagen und Auswahlkriterien analog zu Vorranggebieten (Begründung zu 6.5)

NSG = Naturschutzgebiete; LSG = Landschaftsschutzgebiete; GLB = Geschützter Landschaftsbestandteil; FND = Flächenhaftes Naturdenkmal; FFH = Flora-Fauna-Habitat; ROV = Raumordnungsverfahren)

Quelle: IÖR e. V. und Lehrstuhl für Raumordnung, TU Dresden

frachtung von Planentwürfen. So ist es nicht verwunderlich, daß bei einer Befragung von Bürgermeistern einer Region in Thüringen im Jahr 1994 keiner der Befragten den vorgelegten Regionalplanentwurf annähernd vollständig gelesen hatte. Vielfach hat man notwendige Vorarbeiten auch durch externe Gutachter erarbeiten lassen. Die Verlagerung von Arbeiten auf Externe scheint jedoch – Angaben von Planern zufolge – häufig nicht zu den erwarteten Ergebnissen geführt zu haben und hat eine gewisse „Gutachtenmüdigkeit“ verursacht.

4 Erfahrungen

4.1 Einfluß der Landesebene

Die Erfahrung zeigt, daß die Landesebene in allen Ländern – ob mit einer kommunal oder staatlich orientierten Regionalplanung – einen relativ starken Einfluß auf die Regionalplanung hat. Dies kann in einer Situation des Umbruchs durchaus sinnvoll sein, in der Strukturen einem permanenten Wandel unterliegen und in denen die Landesebene Vorteile im Hinblick auf die Sicherung und bessere Durchsetzung raumplanerischer Ziele und Maßnahmen bieten kann.

Der Einfluß der Landesebene macht sich bemerkbar zum einen bei der Organisation: Man denke in diesem Zusammenhang an Außenvertretungen des Landes als Quasi-Mittelinstanz auf regionaler Ebene in Brandenburg. Es wurde eine Zeitlang damit gerechnet, daß diese Außenstellen auch für die Ausarbeitung der Regionalpläne zuständig würden. Heute ist hier in gewissem Maße eine Personal- und Mittelkonkurrenz zur Regionalplanung festzustellen. Weiterhin denke man an die erforderliche Zustimmung zur Übernahme von Aufgaben durch die Regionalplanung in Thüringen und Brandenburg oder an die „Zwitterposition“ der Planer (zwischen staatlichen und kommunalen Stellen) in Mecklenburg-Vorpommern in den Ämtern für Raumordnung und Landesplanung und in Thüringen im Landesverwaltungsamt. Auch in Sachsen können sich die

Regionalplaner von dieser Zwitterstellung zwischen Landesplanung und Planungsverbänden nicht völlig freimachen.

Zudem ist eine starke inhaltliche Vorstrukturierung durch die Landesebene festzustellen. Hier besteht allerdings eine interessante Differenziertheit in den Ansätzen – selbst innerhalb der einzelnen Länder: Die Pläne der Landesebene sind teilweise „ordnungslastig“. Ein Schwergewicht der Planung lag zunächst auf der Erarbeitung von Siedlungsstrukturkonzepten, der Festlegung von zentralen Orten und der Ausweisung von Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebieten (z. B. für Naturschutz, Landschaftspflege, Trinkwasser, Erholung, Rohstoffgewinnung). Gleichwohl treffen Ordnungsstrategien in den Abstimmungen mit Fachplanungen und Gemeinden nicht selten auf Widerstand. Sie werden dabei teilweise entschärft und in ihrer Steuerungskraft reduziert.

Verdichtungs- bzw. Ordnungsräume stehen im Mittelpunkt von raumplanerischen Ansätzen. Raumordnerische Ansätze definieren die räumliche Entwicklung, auch in den ländlich strukturierten und dünn besiedelten Bundesländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, überwiegend von den Themen der großstädtischen Zentren her (z. B. Werften, Müll, Rohstoffe, Freiraumsicherung, Erholung). Eigenständige Strategieansätze für den ländlichen Raum bleiben diffus. Konzepte der integrierten ländlichen Entwicklung in Brandenburg werden von der Landwirtschaft getragen. Das Konzept der dezentralen Konzentration als Leitbild für eine Strategie zur Entwicklung peripherer Räume insbesondere in Brandenburg verknüpft die Entwicklung „in der Tiefe des Raumes“ eng mit den erhofften Entwicklungsimpulsen von Berlin, bleibt in seinen Ergebnissen zur konkreten Umsetzung bisher jedoch unscharf.

Traditionelle Instrumente der Raumordnung werden allerdings auch mit neuen Inhalten verbunden. Dies gilt in besonderem Maße für das Konzept der

zentralen Orte. So werden in Mecklenburg-Vorpommern zentralörtliche Funktionen im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt. In Sachsen werden zentralörtliche Funktionen teilweise von Städte- und Gemeindeverbänden gemeinsam wahrgenommen. Die Ausweisung von zentralen Orten verfolgt eine Strategie, die nicht nur auf hierarchische Steuerung setzt, sondern vor allem auch Kooperation zwischen Kommunen initiiert, wenn der bauliche Zusammenhang oder eine funktionale Ergänzung der zentralörtlichen Funktion dies ermöglichen und dadurch eine bessere Versorgung der Bevölkerung erreicht werden kann.

Ziele der Raumordnung sind auf die Förderung interkommunaler Kooperation gerichtet. So gibt es in einigen Bundesländern (z. B. in Sachsen) Zielaussagen, die eine einvernehmlich abgestimmte Bauleitplanung bzw. eine Lasten-Nutzen-Verteilung bezüglich gewerblicher Vorhaben vorschreiben, wenn diese auch in Umlandgemeinden des jeweils „berechtigten“ zentralen Ortes zugelassen werden sollen. Über Ländergrenzen hinweg versucht die Raumordnung, Konzepte für Berlin und den engeren Verflechtungsraum sowie den Raum Halle-Leipzig zu entwickeln, in denen wesentliche Eckpunkte der zulässigen Entwicklung in den jeweiligen Teilräumen definiert werden.

Zudem rücken handlungs- und kooperationsorientierte Konzepte immer häufiger in das Zentrum von Raumordnungsstrategien und verändern damit auch die Regionalplanung: Initiativen der Raumordnung zielten zum Beispiel auf eine Koordination der Förderpolitik einzelner Länder ab. So wurde im Jahr 1994 in Sachsen ein interministerieller Ausschuß gebildet, der überprüfen sollte, inwieweit staatliche Fördermittel an den Zielen des Landesentwicklungsplans ausgerichtet werden. Darüber hinaus war der Ausschuß bemüht, einen Überblick über den Fördermitteleinsatz und seine Effizienz zu gewinnen. Inzwischen gibt die Landesplanung Stellungnahmen zu allen größeren Investitionen des Freistaats ab.

In Thüringen wurde die Bedeutung von Handlungsprogrammen besonders herausgestellt, bezeichnenderweise aber überwiegend vom Land getragen. So wurden bereits früh Regionale Entwicklungskonzepte (REK) initiiert, die insbesondere an spezifischen Problemschwerpunkten ansetzten. In Sachsen-Anhalt wurde eine ähnliche Initiative zur Erarbeitung von Regionalen Entwicklungskonzepten gestartet, die jedoch – im Unterschied zu Thüringen – landesweit und flächendeckend angelegt war und faktisch zur Bildung der aktuellen Regionalplanungsregionen beitrug. Regionale Entwicklungskonzepte sollten hier in besonderem Maße – wie im übrigen in den anderen Bundesländern in allgemeinerer Form auch – dazu beitragen, den Fördermitteleinsatz auf regionaler Ebene zu koordinieren und auf der Basis eines Abgleichs lokaler Entwicklungsvorstellungen sachadäquat, zielgruppenorientiert und regional angepaßt zu bündeln.

In Sachsen wurden zunächst in ausgewählten Kommunen Landesentwicklungsprojekte durchgeführt, in deren Rahmen die Raumordnung in Städten und Gemeinden in peripheren und besonders strukturschwachen Räumen konkrete Maßnahmen finanziell unterstützte. Seit 1997 werden über eine spezifische Richtlinie (FR-Regio) Regionale Entwicklungskonzepte gefördert. Die Landesplanung hat sich inzwischen mehrfach zur Weiterentwicklung der Regionalplanung in Richtung auf eine Regionalentwicklung bekannt.

Ein Beispiel für die Handlungsorientierung der Raumplanung, das bereits in den ersten Jahren nach Etablierung der Planungssysteme Bedeutung erlangte, ist die Braunkohleplanung. Sie legt nicht nur Grenzen für Abbaubereiche und Rekultivierungsflächen fest, sondern setzt sich auch mit Maßnahmen zur sozialverträglichen Umgestaltung in Braunkohlegebieten insgesamt auseinander.

Ein weiteres Beispiel, das zeigt, daß die Regionalplanung sich nicht nur auf die „klassischen“ Handlungsfelder beschränkt, ist schließlich in Branden-

burg zu verzeichnen. Dort setzt man sich in einer Planungsregion mit Problemen des Arbeitsmarkts auseinander und hat von seiten der Regionalplanung in Zusammenarbeit mit anderen relevanten Akteuren eine regionale Strategie zur Bewältigung von Arbeitsmarktproblemen entwickelt.

4.2 Regionalplanung und Kommunen

Institutionell ist die Regionalplanung – auch in den Fällen kommunaler Trägerschaft – häufig durch eine „strukturelle Distanz“ zwischen den Kommunen als Entscheidungsträgern oder Betroffenen und den für die fachliche Ausarbeitung der Regionalpläne zuständigen Planungsstellen gekennzeichnet. Damit kann – zumindest indirekt – eine „Staatslastigkeit“ der Regionalplanung verbunden sein. Dies kann unter den Bedingungen Ostdeutschlands Vor- und Nachteile haben.

Mit Vorteilen war dies bisher jedoch nur dann verbunden, wenn man die Möglichkeiten zur frühzeitigen Einflußnahme auf die Bauleitplanung und die engere Verbindung zu den Genehmigungsbehörden in Betracht zieht. Vorteilhaft erwies sich die Distanz zu Kommunen dann, wenn die Regionalplanung quasi als „Schiedsgericht“ oder fachliche Beratungsinstanz Anerkennung fand, z. B. in Fällen, in denen Gemeinden – aus Unvermögen oder Gewohnheit – hilfeschend auf Vorgaben der Planung warteten oder wo Gespräche zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen festgefahren waren. In diesen Fällen ermöglichte die Regionalplanung den Gemeinden, die eine detaillierte Planung oder Regelung von außen (bzw. von oben) erwarteten, ihre Vorstellungen in die Rahmenvorgaben der Regionalplanung einzuordnen, die Genehmigungsfähigkeit von Planungen einzuschätzen (zumal wenn Begründungen durch Orientierungswerte unteretzt wurden), eine Konsensbildung über ihre eigenen Vorstellungen zu erreichen, gegebenenfalls aber auch noch über eigene Spielräume zu verfügen.

Nachteile sind hingegen wesentlich wahrscheinlicher. Die Praxis hat gezeigt, daß sie vor allem dann auftraten, wenn die Regionalplanung zu abstrakt blieb oder „top-down“ agierte und die strukturelle Distanz damit weiter festigte. So ist zum Beispiel zunächst eine eher mäßige Beteiligung der Gemeinden an der Aufstellung von Regionalplänen festzustellen gewesen. Dabei sollte man allerdings berücksichtigen, daß mit zunehmender Konkretisierung der Regionalplanung auch die Betroffenheit und somit das Interesse sowie die Mitwirkungsbereitschaft der Kommunen an der Regionalplanung stieg. Eine wichtige Rolle spielten in diesem Zusammenhang die Regionalen Entwicklungskonzepte, die eine Problembearbeitung unabhängig vom hierarchischen Aufbau des Planungssystems zuließen. Da die Regionalplanung an der Erarbeitung von Regionalen Entwicklungskonzepten zumeist nicht federführend, sondern nur gleichberechtigt mitwirkte, eröffnete sich die Möglichkeit, die Distanz zwischen der Regionalplanung und den Kommunen abzubauen.

Erfahrungen zeigen zudem, daß die Kontaktintensität zwischen Kommunen und Regionalplanung die Wahrnehmung der Raumplanung durch Gemeinden und Landkreise wesentlich beeinflusst. Daher sind auch kommunale Organisationsmodelle der Regionalplanung auf eine intensive Pflege der Beziehungen zu den Kommunen angewiesen, denn Regionale Planungsstellen wurden nicht selten als Teil der staatlichen Planung wahrgenommen, selbst wenn sie ausschließlich im Auftrag von Verbänden arbeiteten. Die Außenwirkung definierte sich dabei zumindest teilweise als Funktion der Kontakte mit den Kommunen. In diesem Zusammenhang spielt die Aufgabenstruktur der Regionalplanung eine nicht zu unterschätzende Rolle: In Brandenburg bieten sich zum Beispiel mehr solcher Kontaktmöglichkeiten für die Referate des für die Raumordnung zuständigen Ministeriums aufgrund der Zuständigkeit für die Mitteilung von landesplanerischen Zielen an

die Kommunen als für die Regionalplanung.

4.3 Verhältnis zu Fachstellen

Analog zu den Gemeinden hat auch die Zusammenarbeit mit den Fachstellen einen wichtigen Stellenwert für die Regionalplanung. Diese stellen der Regionalplanung das unverzichtbare Grundlagenmaterial zur Verfügung und sind für die Umsetzung der in den Regionalplänen enthaltenen fachplanerischen Inhalte zuständig.

Zu den Rahmenbedingungen der Raumordnung in Ostdeutschland gehörte in diesem Zusammenhang insbesondere in den ersten Jahren ihres Bestehens, daß einige Fachplanungen „nachhängend“ waren. Diese Tatsache hatte Vor- und Nachteile: So boten sich zwar einerseits größere Gestaltungsmöglichkeiten für die Regionalplanung, andererseits fehlten der Raumplanung aber auch die erforderlichen fachlichen Grundlagen, die dann z. T. von ihr selbst zusammengetragen werden mußten. Dies erschwerte die Verwirklichung des Anspruchs der Regionalplanung, eine längerfristige Orientierung mit fachplanerischer Akzeptanz zu entwickeln.

Das Verhältnis zwischen Regionalplanung und Fachstellen ist in hohem Maße davon abhängig, inwieweit die Interessen, Ziele und Erwartungen beider Planungen übereinstimmen. Konflikte resultierten bei der Regionalplanung in Ostdeutschland entweder daraus, daß Fachplanungen wie Landwirtschaft, Wasserschutz, Rohstoffabbau sowie Naturschutz untereinander verschiedene und miteinander nicht zu vereinbarende räumliche Nutzungsansprüche stellten und von der Regionalplanung die Durchsetzung jeweils ihrer eigenen Vorstellungen erwarteten, was diese jedoch nicht leisten konnte. Oder es kam zu Konflikten, da die Fachplanungen generell wenig Verständnis für den regionalplanerischen Ansatz einer übergeordneten, fachübergreifenden und gesamt-räumlichen Planung aufbrachten.

In diesem Sinne wird von der Regionalplanung beklagt, daß einige Fachplanungen – wie etwa Naturschutz und Landschaftspflege – versuchten, selbst überfachliche Aussagen zu treffen, wobei deren weitgehende Übernahme in die Regionalpläne erwartet werde. Würden andererseits die landschaftsplanerischen Inhalte – wie etwa in Sachsen durch die Primärintegration – unmittelbar in die Regionalplanung integriert, dann sehe sich die Regionalplanung von seiten des Wirtschaftsressorts dem Vorwurf einer zu restriktiven Planung ausgesetzt, welche die wirtschaftliche Entwicklung behindere.

Die Regionalplanung kann dieses Dilemma selbst kaum auflösen. Die Erfahrung zeigt, daß die Akzeptanz der Regionalplanung davon abhängt, wie hoch die anderen Planungsträger den Abstimmungsbedarf einschätzen und eine Koordinierung durch die Regionalplanung wünschen bzw. zulassen. Positiv kann sich dabei die räumliche Nähe bzw. die institutionelle Einbindung von Fachplanungsträgern in Arbeitskreise der Raumplanung auswirken. So werden in Thüringen zum Beispiel fachplanerische Vorgaben in gemeinsamen Arbeitsgruppen erarbeitet und über Beiräte der Planungsverbände vertieft. In Sachsen kam es zu einer engen Kooperation zwischen der Landesplanung und dem Verkehrsressort im Hinblick auf die Ausarbeitung eines raumordnerischen Fachplans Verkehr. Es ist zu erwarten, daß dies auch „atmosphärische“ Auswirkungen auf die Regionalplanung haben wird.

Es kann davon ausgegangen werden, daß sich das Verhältnis zwischen Regionalplanung und Fachstellen mit zunehmendem Austausch und Planungsfortschritt weiter einspielt. Ohne eine entsprechende fachliche Einbindung wird die Regionalplanung nicht ihrem eigentlichen Auftrag gerecht werden können, eine übergeordnete Planung zu betreiben. Wie beim Verhältnis zu den Gemeinden kommt es darauf an, moderierend zwischen den einzelnen Fachbereichen zu wirken sowie das raum- und fachübergreifende Anliegen der Regionalplanung zu vermitteln und

umzusetzen. Nur wenn dies von anderen Planungen erkannt und berücksichtigt wird, hat die Regionalplanung eine Chance, die für ihre Funktion notwendige Akzeptanz zu erreichen.

5 Perspektiven

5.1 Von der Regionalplanung zur Regionalentwicklung

Die Landes- und Regionalplanung hat sich in einem relativ kurzen Zeitraum in den ostdeutschen Ländern etabliert. In diesem Zeitraum ist es ihr gelungen, inhaltliche Grundlagen für die Gestaltung räumlicher Entwicklungsprozesse zu schaffen. Die Ansätze waren meist durch ein eher restriktives und formal-inhaltliches Planungsverständnis geprägt, das die Raumordnung und Regionalplanung im Mittelpunkt von Regionalentwicklungsprozessen sah und ihr die Rolle zuwies, über hierarchische Entscheidungsstrukturen Regelungen zum Umgang mit Fläche und Flächennutzungen durchzusetzen. Damit reagierte sie vor allem auf den hohen Steuerungsbedarf, der Anfang der 90er Jahre durch Entwicklungen „auf der grünen Wiese“ überall in Ostdeutschland offenbar wurde.

Damit lief die Raumordnung jedoch – ähnlich wie zuvor in den 70er Jahren in der damaligen Bundesrepublik – Gefahr, in eine Sackgasse zu geraten. Der Zeitraum bis zur vollständigen Funktionsfähigkeit ihrer Instrumente war zu groß, um auf die frühen und umfangreichen Entwicklungen angemessen reagieren zu können. Wenn eine Planungsebene überhaupt Chancen hatte, auf die Entwicklungen wirksam Einfluß zu nehmen, so war es die Landesebene, denn die regionale Ebene hatte ihre notwendigerweise zeit- und kostenaufwendige „Anlaufphase“ genau zu dem Zeitpunkt, als steuernde Regulative am dringendsten gebraucht wurden.

Dies schwächte die Reaktionsfähigkeit der Regionalplanung beträchtlich und ließ sie in den Augen der Adressaten nicht selten als „zahnlosen Tiger“ erscheinen. Und selbst dort, wo die Regionalplanung staatlich organisiert

war und auf ein über alle Ebenen durchgängiges, in sich geschlossenes Konzept zurückgreifen konnte, kam sie in vielen Fällen zu spät, oder es standen ihr zu wenige und zu wenig wirksame Instrumente zur Verfügung, um die Negativentwicklungen vermeiden oder in größerem Umfang eindämmen zu können. Dies bewirkte, daß Adressaten im Laufe der Jahre immer weniger Vertrauen in die Steuerungskraft der Regionalplanung setzten.

Gleichwohl sind von der ostdeutschen Regionalplanung während der ersten Hälfte der 90er Jahre wichtige Impulse von der ostdeutschen Landes- und Regionalplanung auf die Raumplanung in der Bundesrepublik insgesamt ausgegangen. Das Bemühen um begriffliche Klarheit, die Erkenntnis, daß angesichts gravierender Probleme neue Schritte in inhaltlich-methodischer Hinsicht notwendig waren, und das Bewußtsein, daß Pläne ein wichtiges rechtliches Instrumentarium sind, das entsprechende Anforderungen an seine Ausformung stellt, führten zu einem großen Engagement ostdeutscher Planer bei der inhaltlich-methodischen Weiterentwicklung der Pläne. Das Aufgreifen neuer Themen, der Umgang mit freiraumbezogenen Fragestellungen, um deren inhaltliche Integration in den Regionalplan man sich zum Beispiel insbesondere in Sachsen bemühte, und die Betonung von Fragen der interkommunalen Kooperation sind offensichtliche Beispiele hierfür.

Gleichwohl wurde – nicht zuletzt unter dem Einfluß der Debatte in Westdeutschland über diskursive und kooperative Planung sowie über die „Verschlankung“ der Planung – relativ schnell deutlich, daß die „klassischen“ Steuerungsinstrumente der Regionalplanung nicht ausreichten und neue Wege gesucht werden mußten, um der Raumplanung einen größeren Stellenwert bei der Gestaltung regionaler Entwicklung zu verleihen.

Auch hier reagierten Landes- und Regionalplaner offen und kreativ. Vor allem von seiten der Landesebene kam es in dieser Hinsicht zu Initiativen, zum Beispiel die Förderpolitik zwi-

schen den Ressorts unter Federführung der Raumordnung besser abzustimmen, der Raumplanung ein Mitspracherecht bei Entscheidungen über öffentliche Investitionen zu geben oder konkrete Lösungsansätze in räumlich wirksamen Problemfeldern über das landes- und regionalplanerische Instrumentarium mitzugestalten. Die Regionalebene setzte sich über ihre Planungsaufgaben im engeren Sinne hinaus in Einzelfällen mit Verkehrsfragen, Fragen des Rohstoffabbaus, der Windenergie und der Freiraumentwicklung sowie mit der Problematik von Einkaufszentren und Factory Outlet Centers oder auch mit der interkommunalen Kooperation – zum Beispiel bei der Ausgestaltung von Städtetnetzen und Städteverbünden – sowie der Arbeitsmarktpolitik auseinander. Überall, wo sie dies tat, konnte sie sich in die aktuellen Debatten einbringen und selbst als regionaler Akteur wirksam in Erscheinung treten.

Im Rahmen von regionalen Entwicklungskonzepten war die Raumplanung zudem nicht unwesentlich daran beteiligt, daß sich Regionen eine adäquate konzeptionelle Basis für ihre weitere Entwicklung und die Durchführung konkreter Einzelmaßnahmen schaffen konnten. Allerdings war die Initiative hierzu überwiegend von der Landesebene und weniger von der Regionalplanung selbst, die sich primär der Erstellung von Regionalplänen zu widmen hatte, ausgegangen.

Gleichwohl propagiert zum Beispiel die Landesplanung in Sachsen, die Regionalplanung müsse zu Regionalentwicklung werden, Planer hätten daher in Zukunft weniger die Aufgabe, Pläne zu erarbeiten, als Entwicklung zu initiieren und zu unterstützen. Dies ist ein deutliches Zeichen dafür, daß Regionale Entwicklungskonzepte (REK) in der Zukunft in den ostdeutschen Ländern eine größere Bedeutung erhalten werden.

In welche Richtung dies gehen wird und wer die Entwicklung trägt, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch kaum abzuschätzen. Die Ansätze in den einzelnen Ländern sind bisher unter-

schiedlich. Insbesondere in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen wurden Regionale Entwicklungskonzepte mit großem Engagement erarbeitet. In diesen Ländern wurden hierzu Richtlinien erlassen, in Thüringen wurde ihre Erstellung bereits im Landesentwicklungsprogramm verankert. In den Ländern ging man dabei unterschiedliche Wege: Während man in Thüringen mehr als 20 regionale Entwicklungskonzepte erarbeitete, die man an besonderen Problemschwerpunkten (z. B. der Uranbergbaufolgeproblematik oder der Verkehrsproblematik) orientierte, setzte Sachsen-Anhalt auf einen flächendeckenden Ansatz mit der Bildung von Kooperationsräumen. Man erarbeitete eine Richtlinie, die den Kommunen sehr detailliert beschrieb, was Gegenstand eines REK sein und welche Schritte man dazu ausführen sollte. In Sachsen wiederum verfolgt man einen problemorientierten selektiven Ansatz, überläßt aber überwiegend den Kommunen die Initiative, sich um Fördermittel für die Erarbeitung von REK zu bemühen.

Die Regionalplanung brachte sich in den Prozeß als Schaltstelle, als Informationspool und als Organisator von interkommunalen Diskussionsprozessen ein. Im Fall der Städteverbünde in Sachsen oder der regionalen Zusammenarbeit in Stadtregionen war sie steter Motor für gemeinsame Initiativen ihrer Adressaten sowie die Durchführung gemeinsamer Vorhaben. Allerdings übernahm sie selbst nirgendwo Führungsfunktionen in diesem Prozeß. Dies ist um so mehr verständlich, als die Raumplanung zwar den Rahmen für Regionale Entwicklungskonzepte (REK) bot, jedoch in der Regel der kommunalen Ebene die Entscheidung überließ, ob das Angebot des Landes zur Unterstützung bei der Erarbeitung von Entwicklungskonzepten aufgegriffen wurde und welcher fachlichen Unterstützung man sich dabei bediente.

Faßt man erste Erfahrungen mit der Erarbeitung von REK zusammen, so ist festzuhalten, daß

- eine Besonderheit von REK in der spezifischen und themenbezogenen

Behandlung von regional bedeutsamen Fragen liegt, die eine größere Detailliertheit als die Regionalplanung zuläßt,

- REK in erster Linie auf die Lösung von konkreten regionalen Problemen orientiert sind, nicht hingegen auf die Umsetzung bzw. Verwirklichung von Plänen, in deren Zusammenhang sie in §13 ROG erwähnt werden,
- REK nicht selten inhaltlich umfassend, aber prozedural vielfach äußerst defizitär angelegt wurden; während umfangreiche Maßnahmenkataloge erarbeitet wurden, wurden die in der Region stattfindenden Kooperationsprozesse eher vernachlässigt;
- Maßnahmenkataloge in Zeiten knapper Kassen sowohl von Kommunen als auch des Staates sehr schnell zur Makulatur werden können,
- REK die Regionalplanung ergänzen, sie jedoch nicht inhaltlich ersetzen können; eine direkte Beziehung zwischen beiden könnte u. a. darin bestehen, daß die flexible Handhabung von REK die intensive Beteiligung einer Vielzahl regionaler Akteure erlaubt und damit – sofern mit Inhalten der Regionalplanung verbunden – auch die Akzeptanz der Regionalplanung erhöhen könnte.

5.2 Weiterentwicklung

Die Erfahrungen mit der Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern sind zweigeteilt. Positiv zu verzeichnen ist, daß sich die Regionalplanung beispielhaft um Klarheit ihrer Aussagen und um ein systematisches Vorgehen bei der Erarbeitung ihrer Pläne bemüht hat. Andererseits blieb die inhaltliche Innovation und Erneuerung hinter den Erwartungen zurück. Vor diesem Hintergrund zeichnen sich eine Reihe von Erfordernissen zur Weiterentwicklung der Regionalplanung ab, die in den folgenden Empfehlungen zusammengefaßt werden können:

- Bestätigte Pläne liegen vielerorts zu spät vor, um steuernd auf die stattfindenden Entwicklungen in Ostdeutschland Einfluß zu nehmen. Es kommt daher darauf an, bereits im Vorfeld, während des Planungsprozesses, „regionale Vernunft“ zu wecken. Dies muß die Regionalplanung noch stärker als bisher beachten.
- Regionalplanung sollte sich intensiver mit dem aktuellen Handlungsbedarf und dem Handlungswillen regionaler und lokaler Akteure (einschließlich Privater) auseinandersetzen, umsetzungsorientierte Planungen bzw. Positivkonzepte erarbeiten und adressatenorientierte Beratungs- und Dienstleistungsangebote machen. Regionalplanung muß eine Grundlage für die Regionalentwicklung werden.
- Raumordnung sollte inhaltlich stärker auf die Realisierung einer nachhaltigen Raumentwicklung hin orientiert werden und dabei an den spezifischen Problemen der räumlichen Entwicklung in der jeweiligen Region ansetzen.
- Regionalplanung sollte die Kommunen besser in die Regionalplanung einbinden. Teilräumliche Planungen könnten dazu genutzt werden, Planung vor Ort besser erfahrbar zu machen und auf konkrete Inhalte hin auszurichten. Hierbei spielen z. B. auch Fragen der langfristigen Auswirkungen von Maßnahmen und Einrichtungen auf kommunale Haushalte oder die Beurteilung rechtlicher Konsequenzen der Raumordnung für die Kommunen eine Rolle. Gerade hier hat die Regionalplanung in der Vergangenheit im Osten wahrscheinlich viel Boden verschenkt, weil sie in diesen Bereichen zu wenig Angebote gemacht hat.
- Handlungsorientierte Ansätze sollten anstelle der Erarbeitung abstrakter Leitbilder stärker in den Vordergrund gerückt werden. Hierbei spielt die inzwischen weit verbreitete Skepsis gegenüber allgemeinen Leitbildern in Ostdeutschland eine große Rolle. Dabei sollte allerdings

eine aktionistische „Festivalisierung“ von Regionalpolitik und -planung vermieden werden.

- Landes- und Regionalplanung sollten enger mit der Förderpolitik (z. B. im Rahmen regionaler Entwicklungskonzepte) verzahnt werden. Daß es (unterschiedliche) Ansatzmöglichkeiten hierzu gibt, zeigen Beispiele aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.
- Regionalplanung sollte in verstärktem Maße teilräumliche Planungen und Handlungskonzepte unter besonderer Mitwirkung der Träger der Bauleitplanung sowie unter Einbindung von Fachplanungen und Privaten erarbeiten. Dabei sollte die Regionalplanung Möglichkeiten der Moderation und des Regionalmanagements – eventuell unter Einbeziehung Externer – nutzen, jedoch unter den Rahmenbedingungen in Ostdeutschland zunächst nicht überschätzen. Zum Management bedarf es Manager mit Erfahrung in Umbruchsituationen, die in rechtlichen Fragen versiert und in kommunalwirtschaftlichem Denken geschult sind.
- Wichtig erscheint, daß Moderation und Management vor Ort möglichst kurzfristig zu konkreten Ergebnissen oder sichtbaren Verbesserungen führen, um die Vorteile z. B. von interkommunaler Kooperation erfahrbar zu machen.
- Die Erforderlichkeit einer „Verschlankung“ von Plänen und die angestrebte Umsetzungsorientierung sorgen für Hochkonjunktur von informellen Planungen und Regionalen Entwicklungskonzepten. Schlanke Planung ist notwendig. Das Bemühen darum darf allerdings nicht dazu führen, daß Regionalpläne inhaltsleer werden. Die Pragmatik sollte auch nicht dazu führen, daß die formellen Pläne nur einen Minimalkonsens darstellen und Konflikte lediglich auf informellem Wege „bewältigt“ werden.
- Regionalplanung sollte ihre Ziele klarer formulieren und für die Adressaten leichter nachvollziehbar

machen. Raumplanerische Ziele und ihre Begründungen würden damit auch für Genehmigungsbehörden besser handhabbar werden.

- Unbeschadet der regionalen und länderspezifischen Verhältnisse sollte bei der Weiterentwicklung die Chance genutzt werden, auf eine stärkere instrumentelle und methodische Vergleichbarkeit der Planungen bzw. Pläne hinzuarbeiten. Dies wird die Regionalplanung etwa in länderübergreifenden Verdichtungsräumen wie Halle/Leipzig erleichtern. Auch das novellierte ROG weist in diese Richtung.
- Zudem geht es um die Zusammenarbeit und Aufgabenteilung zwischen Landesplanung und Regionalplanung. Hierzu gehört einerseits, daß die Landesplanung den Steuerungsbedarf klarer artikuliert. Andererseits sollte sie aber auch regional differenzierte inhaltliche und methodische Lösungen der Regionalplanung anerkennen und zumindest in einer „ersten Runde“ für verbindlich erklären, um die Regionalplanung zu stützen. Eine Evaluierung der ersten Generation der Regionalpläne und ihrer Umsetzung könnte Hinweise auf methodische und inhaltliche Weiterentwicklungen zu einem späteren Zeitpunkt geben.

Die wissenschaftliche Diskussion legt bisher ein Hauptaugenmerk auf das Verhältnis der Raumplanung zu ihren Adressaten. Dabei wird vorausgesetzt, daß interne Prozesse reibungslos verlaufen. Ein nüchterner Blick von außen in die Praxis zeigt jedoch, daß es intern Konflikte gibt, die es zu bereinigen gilt. Raumordnung hemmt sich häufig durch interne Konkurrenzen selbst und diskreditiert sich dadurch auch in ihrer Außenwirkung. Dies betrifft erstens das Verhältnis von Planungs- zu Genehmigungsstellen, zweitens Dissonanzen regionaler Planungsverbände mit oberen oder unteren Raumordnungsbehörden und drittens das Verhältnis von Land und Region generell. Zu den Faktoren, die institutionelle Probleme innerhalb der Raumplanung

auslösen, gehören z. B. Fragen nach Kompetenzspielräumen, Zuständigkeiten sowie personellen und finanziellen Ressourcen. Eine grundsätzliche Empfehlung lautet daher: Probleme innerhalb der Raumordnung sollten beseitigt werden, um eine erhöhte Funktionsfähigkeit nach innen und eine bessere Wirksamkeit nach außen zu erreichen.

Anmerkung

- * Der Beitrag greift inhaltlich-methodische Aspekte einer Untersuchung über die Regionalplanung in Ostdeutschland auf, die der Autor im Jahr 1998 in Zusammenarbeit mit W. Erbguth und R. Koch im Auftrag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung fertiggestellt hat.

Weitere Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung; Anforderungen – Analysen – Empfehlungen. – Hannover 1995

Erbguth, W.; Müller, B.; Koch, R.: Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern – Grundlagen, Erfahrungen, Weiterentwicklung. – Rostock, Dresden 1999 (im Erscheinen)

Kistenmacher, H.: Auswertung ausgewählter Pläne und Programme der Regionalplanung im Bundesgebiet. – Kaiserslautern 1996

Müller, B.; Beyer, B.: Regionalentwicklung im kommunalen Verbund Städteverbünde in Sachsen. – Dresden 1998

Winkel, R.: Regionalplanung in den neuen Bundesländern. In: Jenkins, J.: Kompendium zur Raumordnung und Raumordnungspolitik. – München. 1995

Prof. Dr. Bernhard Müller
Institut für ökologische Raum-
entwicklung e. V. (IÖR)
und Lehrstuhl für Raumordnung
der TU Dresden
Weberplatz 1
01217 Dresden
E-Mail: bmueller@rcs.urz.tu-dresden.de