

Holger Gnest und Axel Priebes

Raumplanung in der Zukunft

Anforderungen, künftig bedeutsame Themen und Aufgaben aus der Sicht der Praxis

Spatial planning in the future

Requirements, topics and tasks from the point of view of planning practices

Keywords: Regionalplanung, Raumordnung, Zukunft, Raumtypen, strategische Planung

Keywords: regional planning, spatial planning, future, types of regions, strategic planning

Kurzfassung

In einer Welt im Wandel muss sich auch die Regional- und Landesplanung fortlaufend mit neuen Ansprüchen und Herausforderungen auseinander setzen. Vor diesem Hintergrund analysiert der vorliegende Beitrag zunächst die Aufgabenfelder der Raumplanung in Bezug auf ihre zukünftige Relevanz für die Planungspraxis. Dabei zeigt sich, dass die „Produkte“ und zentralen Themen der Raumplanung auch in Zukunft nachgefragt werden. Von zunehmender Bedeutung sind jedoch differenzierte Strategien für unterschiedliche Raumtypen und „maßgeschneiderte“ Lösungen für die Entwicklungsprobleme einer Region. Der zweite Teil nennt Anforderungen an Planerinnen und Planer, um den politischen Stellenwert und die Akzeptanz der Raumplanung zu erhöhen.

Abstract

In a world of change, regional planning in Germany has permanently to deal with new demands and challenges. Against this background, the article analyses the tasks of spatial planning, regarding their future significance for planning practice. As shown, „products“ and key issues of planning remain of great importance while there is a need for customised strategies for different types of regions. Furthermore, requirements for planners are given to increase the political and public perception of spatial planning.

1 Einführung

Unter dem Vorzeichen globaler Veränderungsprozesse der Wirtschaft mit weitreichenden Auswirkungen auf die regionale Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik muss sich auch die Raumplanung ständig neu positionieren. Zur Einleitung in das Themenheft „Ausbildung in Raumplanung und Raumentwicklung“ soll mit dem vorliegenden Beitrag sowohl eine Bilanz raumplanerischer Tätigkeit (was hat sich bewährt, was wird Bestand haben?) als auch eine Prognose (wo werden künftig stärkere Akzente zu setzen sein, welche neuen Herausforderungen und Lösungsansätze sind heute schon absehbar?) versucht werden. Zur Klarstellung sei

an dieser Stelle angemerkt, dass sich die Autoren auf die überörtliche Raumplanung, also die Raumordnung mit dem Schwerpunkt auf den Ebenen der Regional- und Landesplanung, konzentrieren. Eine ganze Reihe von Herausforderungen und Tendenzen wäre sicherlich auch auf die Stadtplanung bzw. die kommunale Bauleitplanung zu übertragen, doch würde eine undifferenzierte Pauschalisierung nicht den spezifischen Aspekten gerecht, die aus Sicht der Autoren für die einzelnen Planungsebenen von besonderer Bedeutung sind.

2 Künftige Aufgabenschwerpunkte der Raumplanung

2.1 Was bleibt wichtig?

2.1.1 Raumplanerische Produkte

Raumplanung bietet zahlreiche Produkte an, mit denen sie zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beiträgt und Wege zum Ausgleich unterschiedlicher Interessen aufzeigt (siehe Tab. 1). Hier stellt sich die Frage, welchen Stellenwert dieser Produktkatalog künftig haben wird, wobei die entscheidende Unsicherheit naturgemäß in der politischen Wertschätzung dieser Produkte liegt. Politische Entscheidungen stehen zunehmend in der Kritik, von kurzfristigem Denken geprägt zu sein. Umgekehrt stehen politische Gremien noch stärker als in der Vergangenheit vor der Herausforderung, sich mit aktuellen, kaum vorhersehbaren Krisen und globalen Einflüssen auseinandersetzen zu müssen.

Tabelle 1
Produkte der Raumplanung

Sicherung der Gemeinwohlinteressen, Konfliktlösung und Beratung

- Raumplanung stärkt die Interessen des Gemeinwohls (Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, Chancen für weniger mobile Bevölkerungsgruppen, Erhaltung der „europäischen Stadt“, Wohn- und Aufenthaltsqualität auch in benachteiligten Kommunen und Stadtteilen, Sicherung von Erholungsgebieten) gegenüber Partikularinteressen.
- Raumplanung ist Dienstleister für die Lösung von Konflikten. Da sie zur Dokumentation und Abwägung unterschiedlicher Ansprüche und Vorstellungen verpflichtet ist, garantiert sie auch, dass alle Interessen gebührend gewürdigt werden und ein Interessenausgleich angestrebt wird.
- Raumplanung liefert Informationen und Prognosen zur Beratung anderer Akteure.

Ökonomische Aspekte, Infrastruktur

- Raumplanung schafft Planungssicherheit für Wirtschaft, private Grundstückseigentümer und andere öffentliche Planungsträger.
- Raumplanung bedeutet langfristige Vorsorge, u. a. die Sicherung von Flächen, Standorten und Trassen.

Soziale Aspekte und Generationengerechtigkeit

- Raumplanung gibt Orientierung für die Bündelung öffentlicher und privater Infrastruktur und leistet damit einen Beitrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen im Sinne einer Chancengleichheit.

Ökologische Aspekte und Qualitätssicherung für die Landschaft

- Raumplanung steht für die Qualitätssicherung des Raumes und schafft auch aus überörtlicher Sicht Vorsorge gegen unkontrollierte Bebauung und eine daraus resultierende Zersiedelung der Landschaft.

Gerade wegen des globalen Einflusses auf volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen und der häufig nicht kalkulierbaren einzelbetrieblichen Entscheidungen ist es in der öffentlichen Daseinsvorsorge mehr denn je erforderlich, langfristig wirksame Dispositionen auf der Basis möglichst solider Entscheidungsgrundlagen zu treffen. Hierbei kann die Raumplanung wichtige Instrumente zur Verfügung stellen, weil sie einerseits eine fundierte Raumb Beobachtung und Prognostik betreibt, zum anderen mit ihren Festlegungen einen Beitrag zur Planungs- und Investitionssicherheit für öffentliche und private Akteure gleichermaßen schaffen kann. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der unten noch näher zu diskutierenden demographischen Veränderungen und der teilweise kritischen Lage der öffentlichen Haushalte rückt die Frage einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und optimalen Infrastrukturauslastung – seit langem ein zentrales Anliegen der Raumplanung – wieder verstärkt in den Mittelpunkt politischen Interesses.

Hier ist in den letzten Jahren auch eine erfreuliche Annäherung, teilweise sogar Deckungsgleichheit der Interessen von überörtlicher Raumplanung einerseits und Kommunen andererseits erkennbar geworden. Soweit es sich um kommunale Infrastruktur, z. B. Bildungs- und Sozialeinrichtungen, handelt, haben die Kommunen ohnehin ein eigenes finanzielles Interesse an der Auslastung der vorhandenen Einrichtungen. Aber auch der Erhalt der Infrastruktur anderer öffentlicher und privater Träger (ÖPNV, weiterführende Schulen, Handel, Dienstleistungen, medizinische Versorgung) ist stärker im Bewusstsein der kommunalen Politik präsent, weil es hier letztlich um Lebensqualität vor Ort geht. Dabei ergibt sich dann fast zwangsläufig die Notwendigkeit, diese Herausforderung (einschließlich der traditionell konfliktträchtigen Frage der gezielten Schwerpunktsetzung bei der Bautätigkeit) auf kommunaler und regionaler Ebene gleichermaßen zu begleiten und zu bearbeiten.

2.1.2 Spezifische Herausforderungen unterschiedlicher Raumtypen

Wenn die Raumplanung die Bemühungen der Kommunen unterstützen und begleiten will, dann ist es eine unbedingte Voraussetzung, die spezifischen Herausforderungen in unterschiedlichen Raumstrukturtypen differenziert zu betrachten:

- In prosperierenden städtischen Räumen mit hohem Siedlungsdruck ist die Ordnungsfunktion der Raumplanung auch künftig gefordert, um die Siedlungstätigkeit auf Standorte mit guter öffentlicher Infrastruktur, z. B. leistungsfähige Nahverkehrsachsen, zu

lenken und gliedernde Freiräume für Naherholung und ökologischen Ausgleich zu erhalten. In ihrem Kampf gegen die Zersiedelung muss die Raumplanung verstärkt den Trend zur Verstädterung weiter in die Fläche hinein in den Blick nehmen, weil die Bereitschaft zur Inkaufnahme von erhöhten Pendeldistanzen – freiwillig oder unfreiwillig – gestiegen ist. Gerade die planerische und gestalterische Vernachlässigung der „Zwischenstadt“, also der verstärkten Landschaft bzw. der verlandschafteten Stadt zwischen den Ballungszentren ist von Tom Sieverts schon vor einem Jahrzehnt zu Recht kritisiert worden (Sieverts 1997). Hier hat die Raumplanung aller Ebenen weiterhin klaren Nachholbedarf. Während die Stadtplanung eine hohe Verantwortung für die qualitätsvolle Gestaltung der Siedlungen hat, ist die Regionalplanung gefordert, die Erfordernisse überörtlicher Funktionswahrnehmung, Verflechtungen und Strukturen einzubringen und zu bearbeiten.

- Auch in prosperierenden ländlichen Räumen gibt es Anlass, die Siedlungsentwicklung aktiv zu begleiten. Dort, wo Neubautätigkeit angedacht ist, geht es auch hier um die Beachtung der Nachhaltigkeit im Sinne der Auslastung öffentlicher und privater Infrastruktur. Zusätzlich geht es ähnlich wie in den prosperierenden städtischen Räumen darum, Agglomerationsnachteilen entgegenzuwirken. Dies betrifft vor allem attraktive Fremdenverkehrsräume, in denen Natur und Landschaft vor Überlastung und Zersiedelung geschützt werden müssen. Beispielsweise ist es in bestimmten Küstenbereichen weiterhin angebracht, restriktiv mit weiterer Bebauung umzugehen. Auch die Steuerung des fließenden und ruhenden Verkehrs stellt eine Herausforderung dar, die optimal nur im Zusammenwirken von örtlicher und regionaler Planung zu bewältigen ist.
- In Räumen ohne aktuelle Dynamik und entsprechend niedrigerem Ordnungsbedarf ist primär die Entwicklungsfunktion der Raumplanung gefragt. Hier muss die Raumplanung im Zentrum eines „ThinkTanks“ stehen, der Antworten auf drängende Zukunftsfragen (Bewältigung des wirtschaftlichen und demographischen Wandels, Erhaltung der Verkehrsanbindung und des infrastrukturellen Ausstattungsstandards) und Impulse für die regionale Zukunftsdiskussion gibt. Dabei spielt auch die Intensivierung der funktionalen Verbindung mit den prosperierenden, häufig durch metropolitane Funktionen und innovative Milieus geprägten, städtischen Räumen im Sinne großräumiger Verantwortungsgemeinschaften eine zentrale Rolle.
- In den meist peripher gelegenen Räumen mit problematischer Wirtschafts- und Beschäftigungsstruk-

tur, hoher Abwanderung und entsprechend ungünstiger demographischer Struktur, den sogenannten Rückzugsräumen, ist es eine zusätzliche Aufgabe der Raumplanung, den Rück- und Umbau zu begleiten und stabilisierende „Rückzugsbastionen“ zu organisieren. Gerade in dieser Raumkategorie wird das Zentrale-Orte-System bei der Sicherung von Chancengleichheit in allen Teilräumen seine Bedeutung behalten. Darin kommt der fortbestehende staatliche Gestaltungsanspruch im Sinne gleichwertiger Lebensbedingungen als Gegenmodell zur „passiven Sanierung“ ländlicher Problemgebiete deutlich zum Ausdruck. Gerade angesichts der gewaltigen Bedrohungen durch das Wegbrechen der Infrastruktur wird Problemregionen mit dem Zentrale-Orte-Konzept eine Möglichkeit geboten, die Kräfte auf bestimmte (wenn auch zahlenmäßig weniger) Standorte zu konzentrieren, um damit eine Stabilisierung des Versorgungsangebots, bestenfalls sogar eine Ausstrahlung auf die Umgebung zu erreichen (vgl. Prieb 2004a).

In allen Raumtypen ist die Arbeitsteilung zwischen der Regional- und Landesplanung einerseits und der Bauleitplanung andererseits zu präzisieren und auszubauen. Bei den räumlich konkreten Festlegungen sollte es vornehmliche Aufgabe der Kommunen sein, Funktionalität und Qualität der besiedelten Bereiche zu sichern und zu stärken. Regional- und Landesplanung sollten hingegen ihre Kernkompetenz dazu einsetzen, übergemeindliche Funktionszusammenhänge zu sichern und Nutzungskonkurrenzen in den Außenbereichen zu entflechten. Letzteres betrifft vor allem konfliktträchtige Raumansprüche wie den Rohstoffabbau und die Windkraftstandorte, aber auch den vorbeugenden Hochwasserschutz, die Erholung und den Schutz der natürlichen Ressourcen (Natur und Landschaft, Grundwasser usw.). Im Sinne eines fachlich und finanziell optimierten öffentlichen Arbeitseinsatzes und der Akzeptanzsicherung für die Raumplanung kommt einer reibungslosen Arbeitsteilung zwischen den Planungsebenen verstärkte Bedeutung zu. Dieser Ansatz erscheint aus der Sicht der Autoren deutlich sinnvoller als die zunehmend diskutierte Frage, ob und ggfs. welche Planungsebenen zusammengeführt werden könnten. Gerade das Beispiel des Regionalen Flächennutzungsplans nach § 9 Abs. 6 ROG belegt, dass die Umsetzung in die Praxis – sei es im Rhein-Main-Raum oder im Ruhrgebiet – mit nicht unerheblichen Schwierigkeiten verbunden ist.

2.1.3 Steuerung der Einzelhandelsstandorte

Ein Thema, das auf Dauer in allen Raumkategorien relevant bleiben wird, ist die Steuerung der Einzel-

handelsstandorte. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich der Wettbewerb der Anbieter und der Betriebsformen, der schon jetzt den Charakter eines Verdrängungswettbewerbs angenommen hat, fortsetzen wird. Entsprechend der Weisheit, dass Handel stets auch Wandel ist, wird es auch künftig immer wieder neue Trends und Experimente geben. Dabei zeichnen sich aktuell trotz des harten Wettbewerbsdrucks aus der Sicht der Raumplanung durchaus erfreuliche Veränderungen der Standortpräferenzen ab:

- Bei den Großflächen ist seit einigen Jahren eine Relativierung der Standortpräferenzen für die „grüne Wiese“ erkennbar. Die Zentren, auch und gerade der kleineren Städte und der Mittelstädte, können wieder ein gestiegenes Interesse für Investitionen, vor allem in Form von innerstädtischen Einkaufszentren, verzeichnen. Auch wenn dies in den betroffenen Städten häufig zu Diskussionen führt und eine Reihe von konflikträchtigen Fragen abzuarbeiten ist, etwa nach der Verdrängung ansässiger Geschäfte, der Bewältigung des fließenden und ruhenden Verkehrs, der städtebaulichen Integration und des Denkmalschutzes, sind die neuen Chancen für die Stärkung klassischer städtischer Funktionen mit positiver Ausstrahlung auf ihren Verflechtungsraum unübersehbar.
- Auch bei den Einrichtungen der Nahversorgung, die entscheidende Bedeutung für die Funktionsfähigkeit von Stadtteilen und kleineren ländlichen Siedlungen haben, zeigen sich erfreuliche Tendenzen, indem auch Verkaufsflächen unterhalb der Größe klassischer Supermärkte und Discounter wieder tragfähig zu werden scheinen. Hierbei kommt der Bündelung von Funktionen (Post, Lotto, Reinigung etc.), aber auch neuen Betriebskonzepten („Bürgerladen“, Internetbestellung mit Lieferservice etc.) hohe Bedeutung zu. Auch die großen Handelsketten sehen in Nahversorgungsangeboten inzwischen eine Marktnische und bauen ihre Vertriebslinien entsprechend aus (Horn/Kollatz 2007, 118). Die Regionalplanung kann die Bemühungen der Kommunen bei der Sicherung einer flächendeckenden Nahversorgung sowohl mit ihren planerischen Instrumenten als auch mit einem überregionalen Transfer von Ideen („best practices“) wirksam unterstützen.

Die vorgenannten Tendenzen dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine Steuerung des Einzelhandels auch weiterhin zu den vordringlichsten Aufgaben der Regionalplanung zählt. Dabei geht es jedoch nicht darum, den marktwirtschaftlichen Wettbewerb zwischen einzelnen Betrieben und Filialen zu unterbinden, sondern geeignete Standorte für den großflächigen Handel auszuwählen.

2.2 Was wird wichtiger?

Die Ausgangsbedingungen für Regionen werden vielfältiger. Die Konzentration der Wirtschaftsentwicklung auf Wachstumspole und die demographische Entwicklung haben zur Folge, dass die Rahmenbedingungen für die Raumplanung immer uneinheitlicher werden.

2.2.1 Demographischer Wandel

Das Phänomen des demographischen Wandels ist bekannt. Die

- absehbare Abnahme der Bevölkerungszahl insgesamt,
- die Verschiebung der Altersstruktur mit einer Zunahme älterer, nicht mehr im Erwerbsleben stehender Menschen sowie
- die groß- und kleinräumigen Wanderungen mit ihren Einflüssen auf Altersstruktur, Arbeitsmarkt und andere Politikfelder (z. B. Wohnungsmarkt, soziale Integration)

führen zu einer räumlich-differenzierten Wirksamkeit dieser Trends. Besonders eklatant ist das kleinräumige Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfsregionen. Dabei sind in den Gebieten, die mit Alterung und Abwanderung gleichzeitig zu kämpfen haben, die Veränderungen der Bevölkerungsstruktur keine mittel- bis langfristigen Entwicklungen mehr, sondern längst aktuelle Problemlagen.

In Regionen mit Bevölkerungsverlust und in der Folge abnehmender Nachfrage nach Baugrundstücken macht die Regionalplanung die schmerzhafteste Erfahrung, dass die raumordnerischen Instrumente der Siedlungsflächensteuerung für diese Herausforderung kaum geeignet sind. Denn diese sind in einer Zeit entwickelt worden, als die Aufgabe der Raumordnung noch darin bestand, die Zuwächse an Bevölkerung und Arbeitsplätzen optimal im Raum zu verteilen (Hübler 1991, 42). Trotzdem wird das Instrument der Zentralen Orte mit seiner Orientierungsfunktion, wie dargestellt, auch unter Schrumpfungsbedingungen eine große Bedeutung behalten, wenn es um die Sicherung eines Mindeststandards an infrastruktureller Grundausrüstung geht. Wie beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern schon begonnen, wird es allerdings als Folge des Bevölkerungsrückgangs in vielen Regionen vermehrt zu Rückstufungen kommen müssen, was üblicherweise mit großem politischem Widerstand verbunden ist. Tatsächlich kommt es mit der Ausdünnung des Zentrennetzes, wie Hahne (2005) betont, angesichts der vergrößerten Verflechtungsbereiche auch zu Zielkonflikten, insbesondere hinsichtlich der Erreichbarkeit.

In Regionen mit negativem Bevölkerungssaldo sind neue Ausweisungen von Wohnbauland- und Gewerbeflächen in der Regel nicht vertretbar, da sie die Leerstandsquote in den übrigen Siedlungsgebieten weiter erhöhen und den Teufelskreis aus Leerständen, Attraktivitätsverlust und weiterer Abwanderung verstärken. Vor diesem Hintergrund dürfte es nach Domhardt (2005, 197) „zukünftig kaum noch möglich sein, bei Gemeinden, die auf Eigenentwicklung beschränkt sind, von einem begrenzten Wachstum auszugehen“. Da davon auszugehen ist, dass ein absolutes Null-Wachstum raumordnerisch nicht vorgeschrieben werden kann, muss bei den Kommunen Überzeugungsarbeit in der Richtung geleistet werden, dass ein freiwilliger Verzicht auf bereits ausgewiesene Baulandreserven sinnvoll ist. In diesem Sinn gewinnen entsprechende informelle Instrumente an Bedeutung. So kann die Raumplanung eine interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Siedlungsentwicklung anstoßen und moderieren. Beispielsweise wurde im niedersächsischen Landkreis Holzminden im Rahmen des Demographie-Prozesses eine Arbeitsgruppe mit Gemeinde-Vertretern eingerichtet, die an regionalen Spielregeln zur Siedlungsentwicklung und einem Flächenkataster gearbeitet hat (Landkreis Holzminden 2007). Im Freistaat Sachsen sind von der Landesplanung Modellvorhaben zum demographischen Wandel in besonders davon betroffenen Gebieten eingerichtet worden. Diese dienen dazu, gemeinsam mit den regionalen Akteuren nach kreativen Lösungen zu suchen, um den Erhalt der Infrastruktur (z. B. durch Entwicklung neuer Angebotsformen) und die Lebensqualität in den Dörfern zu sichern (Sächsisches Staatsministerium des Innern o. J.).

2.2.2 Räumliche Disparitäten und regionale Verantwortungsgemeinschaften

Der Prognos-Zukunftsatlas 2007 (Prognos AG 2007), der anhand von 29 Indikatoren die wirtschaftliche Stärke und Dynamik aller deutschen Landkreise und kreisfreien Städte bewertet, zeigt, dass die Zukunftschancen der Regionen sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Für Storbeck (2007) belegt die Studie vor allem, dass die wirtschaftlichen Unterschiede in Deutschland immer mehr zunehmen. Insbesondere periphere Räume in den neuen Bundesländern, aber auch nördlich des Mains in West-Deutschland, haben mit großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen. Deswegen ist durchaus zu befürchten, dass trotz aller Bemühungen zum Abbau räumlicher Disparitäten die Unterschiede zwischen starken und schwachen Regionen eher größer als kleiner werden.

Für die Raumplanung hat dies zur Konsequenz, dass sie den sehr unterschiedlichen Raumtypen und aus-

differenzierten räumlichen Problemlagen gerecht werden muss, für die es keine einheitlichen Ansätze geben kann. Gefordert sind also maßgeschneiderte planerische Lösungen für wachsende und schrumpfende, für wirtschaftlich starke und entwicklungsbedürftige Räume. Insbesondere in peripheren Regionen, die mit Bevölkerungsverlust und Entwicklungsproblemen zu kämpfen haben, spielt die Ordnungsfunktion tendenziell eine geringere Rolle. Stattdessen werden von der Raumplanung verstärkt Impulse und Beiträge zur Lösung regionaler Zukunftsfragen verlangt.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat 2005 (in Vorbereitung der ein Jahr später verabschiedeten Leitbilder der Raumordnung) festgestellt, dass vor allem die Förderung der Wachstumskerne und -netze Aufgabe der Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern sein sollte (BMVBS 2005, 1). Durch die Herausbildung von Stadt-Land-Partnerschaften und regionaler „Verantwortungsgemeinschaften“ (ebd.) soll die Entwicklung in den Wachstumszentren auch dem Umland und der Peripherie zu Gute kommen. Für das Leitbild 1 der Bundesraumordnung, „Wachstum und Innovation“, wurde eine grafische Abbildung gewählt, bei der alle Räume in der Bundesrepublik einer Metropolregion bzw. einer Übergangszone zwischen Metropolregionen zugeordnet wurden. Doch diese Darstellung lässt außer Acht, dass die Kernräume je nach wirtschaftlicher Stärke unterschiedlich weit ins Umland ausstrahlen. Die o.g. Prognos-Studie kommt zu dem Schluss, dass sich die Landkreise im Umfeld der großen Zentren in (Süd-)Westdeutschland gleichermaßen gut entwickeln, während sich z. B. das Wachstum in den Zentren in Ostdeutschland auf die Kernstädte selbst konzentriert (Prognos AG 2007, 6). Zudem ist fraglich, ob Verflechtungsbeziehungen oder gar eine Verantwortungsgemeinschaft zwischen Metropolen und Peripherie auch über große räumliche und zeitliche Distanzen aufgebaut werden können. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Auswertung der Zentrenreichbarkeit, wie sie im Raumordnungsbericht 2005 vorgenommen wurde. Aus der dazugehörigen Karte (Deutscher Bundestag 2005, 55) geht hervor, dass ein beachtlicher Teil des Bundesgebiets dem peripheren oder sehr peripheren Raum zuzuordnen ist, also – trotz geographisch ausgeweiteter Verflechtungsbereiche – nicht zum tatsächlichen Einzugsgebiet eines Oberzentrums zählt. Somit stellt sich die Frage, wie die großräumigen Verantwortungsgemeinschaften mit Leben gefüllt werden können. Das gilt inhaltlich, insbesondere wenn die Verflechtungsbeziehungen aufgrund von Erreichbarkeits-Defiziten schwach ausgeprägt sind und die Wachstumskerne die Motorenfunktion (noch) nicht übernehmen können, aber – angesichts der schwachen Organisationsstrukturen in den Metropolregionen – auch für den Prozess.

Aus Sicht der Verfasser wird es auf längere Sicht weiterhin Räume geben, die – der Darstellung im Leitbild zum Trotz – keiner Metropolregion zugehörig sind. Für diese ländlichen Regionen mit oder ohne Verdichtungsansätze ist eine Grundausstattung an Infrastruktur vonnöten, die sie dazu befähigt, in einer globalisierten Wirtschaftswelt die eigenen Potenziale zu entwickeln. Neben einer angemessenen verkehrlichen Erreichbarkeit spielt hier insbesondere der Zugang zu Breitband-Anschlüssen eine Rolle. Kleine und mittlere Unternehmen im ländlichen Raum benötigen Internet-Verbindungen mit heute üblichen Übertragungsraten, um Daten mit ihren Kooperationspartnern austauschen zu können. Interessant für die Entwicklung von metropolfernen Räumen sind die Überlegungen von Aring und Reuther (2008) zur stabilisierenden Funktion kleinerer Entwicklungszentren von der Größenordnung Kiels, Rostocks, Kassels und Paderborns, die sie im Gegensatz zu den „Metropolen“ als „Regiopolen“ bezeichnen.

2.2.3 Gestaltung der Kulturlandschaft und Klimaschutz

Deutlich verstärken werden sich die Herausforderungen bei der Gestaltung und Qualitätssicherung der Kulturlandschaft. In der aktuellen Kulturlandschaftsdiskussion liegt durchaus eine Chance für die Raumplanung, weil sie bezüglich des öffentlichen Gestaltungsanspruchs gut positioniert ist: Könnte er nicht zum einen durch einen ethischen Anspruch untermauert und zum anderen durch hoheitliche Instrumente zur Geltung gebracht werden, würde er nämlich ins Leere laufen. Nach Wolf (2005) geht es darum, „unter Berücksichtigung der Schonung oder Wiederherstellung natürlicher Ressourcen und zu definierendem Bewahren vorhergehender Kulturlandschaftselemente, Landschaft(en) – im Sinne von Teilen der Erdoberfläche – als ‚objektivierten Geist‘ ethisch begründeten gesellschaftlichen Handelns zu gestalten.“ Die Raumplanung, die nach Wolf aufgrund ihrer Querschnittsorientierung in be-

sonderem Maße prädestiniert und gefordert ist, moderierend mitzuwirken, muss diesen Anspruch im Sinne ihrer gesellschaftlichen Verantwortung einlösen.

Auch bei dieser schwierigen Aufgabe ergeben sich für die Raumplanung in unterschiedlichen Raumtypen differenzierte Fragestellungen. So verbreitert sich der Kulturlandschaftsbegriff zunehmend auch auf verstädterte und suburbane Räume. Hier kann die Raumplanung zwar auf eine lange Erfahrung und beachtliche Verdienste in der Qualitätssicherung verweisen (Prieb 2007), doch ist die wissenschaftliche Diskussion bezüglich der Kriterien für die Kulturlandschaftsgestaltung im suburbanen Raum noch nicht abgeschlossen. Bei der Gestaltung der Kulturlandschaft in den ländlichen Räumen ist aktuell zusätzlicher Moderations- und Koordinierungsbedarf durch die neuen Ansprüche erkennbar, die sich aus der Substitution konventioneller Energieträger im Sinne des Klimaschutzes ergeben. Im Folgenden soll gezeigt werden, welche Herausforderungen sich bezüglich der Veränderung des Landschaftsbildes und dabei auch einer spezifischen Form der Landschaftszersiedelung durch Anlagen zur nachhaltigen Energieerzeugung stellen.

Insbesondere der Energiepflanzenanbau ist aufgrund seiner ökologischen Auswirkungen und der Konkurrenz zu anderen Flächennutzungen in höchstem Maße raumrelevant. Bei Energiepflanzen steht nicht die Nutzung von Ackerfrüchten im Vordergrund, sondern die Erzielung möglichst hoher Erträge an pflanzlicher Trockenmasse (Wiehe/Rode 2007, 101). Mögliche Folgen sind ein erhöhter Wasserverbrauch mit Auswirkungen auf das Grundwasserniveau oder eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes durch hochwachsende Monokulturen. So hat die Produktion von Energiepflanzen nicht nur Einfluss auf die von Lebens- und Futtermitteln, mit der eine direkte Konkurrenz um Agrarflächen besteht, sondern auch auf andere Nutzungen wie Trinkwasserschutz, Naturschutz oder Erholung und Tourismus (siehe Tab. 2).

Tabelle 2

Konkurrenzen der energetischen Nutzung von Biomasse mit anderen Raumnutzungen (Wiehe/Rode 2007, 105)

Direkte Konkurrenzen um Anbauflächen	Indirekte Konkurrenzen um Leistungen des Naturhaushalts	Interne Konkurrenzen um angebaute Biomasse
• Lebens- und Futtermittelproduktion • Produktion nachwachsender Rohstoffe zur stofflichen Verwertung (Papierherstellung, chemische Industrie etc.) • Naturschutz (Schutzgebiete, Vertragsnaturschutz etc.) • Siedlungserweiterung, Infrastrukturausbau	• Trinkwassergewinnung • Naturschutz (Naturschutz in der Fläche, Biotopvernetzung) • Landschaftsbezogener Tourismus • Hochwasserschutz	• Biogas • Ethanol • Biodiesel • BtL-Kraftstoffproduktion (Biomass-to-Liquid)

Da die Form landwirtschaftlicher Nutzung unter keinem Genehmigungsvorbehalt steht, ist die planerische Steuerung der Energiepflanzenproduktion schwierig. Während es hier weitgehend um den Einsatz informeller bzw. persuasiver Instrumente geht, ist zumindest bei größeren Biogasanlagen, für die eine Bauleitplanung erforderlich ist, ein gewisser planerischer Einfluss auf die Art und Weise der Flächennutzung möglich.

Auch andere erneuerbare Energien wie Wind- und Solarenergie sind hinsichtlich ihrer kurlandschaftlichen Verträglichkeit nicht immer unproblematisch. Während die Lokalisierung von Windkraftanlagen in einigen Räumen bereits an Akzeptanzgrenzen gestoßen ist, sind neue Herausforderungen durch Solar-Kraftwerke erkennbar. Bei diesen Anlagen, die aus einer großflächigen Ansammlung von Solar-Zellen bestehen, handelt es sich im Gegensatz zur Windkraft nicht um eine privilegierte Außenbereichsnutzung nach § 35 BauGB, weswegen Bauleitplanung erforderlich ist, die einer raumordnerischen Beurteilung, z. B. über ein Raumordnungsverfahren, bedarf. Künftig könnte durchaus ein Bedarf an vorausschauender regionalplanerischer Steuerung entstehen, was über allgemeine Grundsätze und Ziele (z. B. die Definition von Tabubereichen), aber auch durch Festlegung von Vorsorgestandorten möglich wäre. Mögliche Konflikte sind aus Sicht der Planungspraxis erkennbar hinsichtlich der Auswirkung auf das Landschaftsbild durch technogene Prägung großer Flächen, des konzentrierten Wasserablaufs von den Modulflächen und in der Folge einem erhöhten Risiko für Bodenerosion auf stark geneigten Flächen sowie Lichtemissionen (Licht-Reflexionen). Als Beispiel eines aktuellen Großprojektes sei der Energiepark Waldpolenz im sächsischen Muldentalkreis als nach Angaben der Betreiber größtes Solarkraftwerk der Welt genannt. Auf einer Fläche von ca. 110 ha wird durch 100 000 Module eine Leistung von 40 MWp installiert, der erste Bauabschnitt ist seit August 2007 am Netz. Bei dieser Anlage war das Konfliktpotenzial vergleichsweise niedrig, weil sie auf einem ehemaligen Militärflugplatz entsteht, der der Öffentlichkeit nicht zugänglich ist. Bei siedlungsnäheren Flächen sind jedoch ähnliche Diskussionen und Akzeptanzgrenzen wie bei Windkraftanlagen nicht auszuschließen, was für eine vorausschauende raumplanerische Steuerung spricht. Mehrere Regionen haben bereits textliche Festlegungen zur Steuerung der Standorte großer Solaranlagen (z. B. Region Mittelhessen, Region Stuttgart) in den Regionalplan aufgenommen oder zeichnerisch Standorte und Gebietskategorien mit besonderer Eignung oder mit Ausschluss für Solaranlagen (Region Mittlerer Oberrhein) ausgewiesen.

Neben der planerischen Vorsorge und Konfliktlösung bezüglich der Standorte von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie zwingt der weltweite Klimawandel die Raumplanung auch zu einer verstärkten Berücksichtigung klimarelevanter Aspekte in ihrer Arbeit bis hin zu entsprechenden Festlegungen in Plänen und Programmen. Hierbei handelt es sich um ein komplexes Themenfeld, das noch nicht detailliert ausgelotet ist. Bereits jetzt sind jedoch folgende Handlungsfelder absehbar:

- Regionalisierte Abschätzung der Klimaentwicklung;
- Regionalisierte Untersuchung zur Verwundbarkeit durch Klimafolgen;
- Entwicklung von Vorsorge- und Anpassungsstrategien (z. B. Hochwasserschutz, Einschränkung von Bebauungsmöglichkeiten);
- Bewertung notwendiger Anpassungsstrategien auf Raumstruktur und -entwicklung (z. B. bei Aufgabe eines Hafenstandortes).

Nicht unerwähnt sei, dass die Raumplanung mit ihren Festlegungen zur CO₂-Reduktion bzw. zur Energieeinsparung und damit zum Klimaschutz beitragen kann. Insbesondere sind an künftige Baugebiete erhöhte Anforderungen zu stellen. Teilweise handelt es sich um klassische Aufgabenfelder der Raumplanung (Förderung des ÖPNV durch die Zuordnung von Siedlungen zu Bahnhöfen und Haltepunkten), teilweise wird z. B. die Lage und Exposition von Siedlungen mit Blick auf Einsatzmöglichkeiten der Solarenergie eine verstärkte Aufmerksamkeit erfordern. Hier werden aber auch gesetzgeberische Aktivitäten erforderlich sein, um die rechtliche Basis für weiter gehende Festlegungen (z. B. zur Form der Energie- und Wärmeversorgung) zu verbreitern.

2.2.4 Ökonomisch tragfähige Lösungen für die Wiedernutzung von Grundstücken

Sowohl in Verdichtungsräumen als auch im ländlichen Raum wird das Thema „Innenentwicklung“ weiter an Bedeutung gewinnen. So ist insbesondere in prosperierenden städtischen Räumen angesichts fortschreitender Flächeninanspruchnahme und der Notwendigkeit, Freiräume langfristig zu sichern, die Wiedernutzung brachgefallener Flächen eine Notwendigkeit. Ein großes Problem stellen dabei weiterhin die Altlasten und die häufig erforderlichen Bodensanierungen dar. Aber auch in von Bevölkerungsrückgang betroffenen Regionen spielt Innenentwicklung eine große Rolle. Sie ist die Voraussetzung, um eine kompakte, lebensfähige Infrastruktur zu erhalten und eine Verödung der Stadt- und Ortszentren zu vermeiden. Hier gehört es zur Aufgabe von Raumplanern, Entwicklungsmöglich-

keiten im regionalen Kontext aufzuzeigen und Alternativen zur „grünen Wiese“ anzubieten. Hier sind bei der Raumplanung breite Kompetenzen bezüglich der Wirkungszusammenhänge des Boden- und Immobilienmarktes erforderlich, um die finanzielle Verwertbarkeit und die Entwicklungsmöglichkeiten von Grundstücken einschätzen zu können und im Spiel der Marktkräfte die Aspekte des Gemeinwohls einbringen zu können. Erfreulicherweise hat sich die Planungswissenschaft in den letzten Jahren verstärkt mit den Infrastruktur- und Folgekosten neuer Baugebiete befasst und damit wichtige Argumente für eine konsequente Steuerung der Siedlungsentwicklung geliefert (Gutsche 2007, Reidenbach et al. 2007).

2.3 Was verliert an Bedeutung?

Eine Ausrichtung der Regional- und Landesplanung an den genannten Herausforderungen sollte auch dazu führen, weniger wichtige Bestandteile der bisherigen Planung in Frage zu stellen und ggfs. auch abzuschaffen. Eine interessante Fachdiskussion hierzu ist in den letzten Jahren insbesondere im Zusammenhang mit dem Bestreben zur Schaffung des „schlanken Regionalplans“ geführt worden. Eine breite Akzeptanz hat der Vorschlag von Kistenmacher et al. (2000) gefunden, wonach der „schlanke und effektive Regionalplan“ eine dreiteilige Gliederung in die Teile Siedlungsstruktur, Freiraumstruktur und Infrastruktur aufweisen sollte, um Redundanzen zu vermeiden und die wesentlichen Kompetenzen der Raumplanung zur Geltung zu bringen (diese Idee wurde beispielsweise bei der Novellierung des Niedersächsischen Landes-Raumordnungsprogramms 2008 aufgegriffen). Einige „Pflichtkapitel“, bei denen nur begrenzte regionalplanerische Einflussmöglichkeiten bestehen, sollten hingegen knapp gehalten werden.

Generell geht die Tendenz in die Richtung, Raumordnungspläne in ihrem verbindlichen Teil präziser zu gestalten und auf entsprechend gekennzeichnete Ziele und Grundsätze zu beschränken. Aussagen mit eher allgemeinem oder erläuterndem Charakter sollten zumindest nicht im verbindlichen Teil auftauchen, sondern, wenn überhaupt erforderlich, eher im Begründungsteil oder in einem separaten Materialienteil.

An Bedeutung verlieren dürfte auch die Zuteilung von Gemeindefunktionen durch die Landes- und Regionalplanung. Auch hier geht es verstärkt um eine Arbeitsteilung. Während die Frage, welche Ortschaft(en) innerhalb eines Gemeindegebiets Träger der zentralörtlichen Funktionen sein soll(en) und in welchen schwerpunktmäßig Siedlungsentwicklung stattfinden kann oder soll, gemeinsam von Regionalplanung und

Kommunen zu beantworten ist, erscheint die darüber hinaus gehende Zuteilung von konkreten Gemeindefunktionen durch die Regional- und Landesplanung zumindest dort, wo leistungsfähige Kommunen in zukunftsfähiger Größe bestehen, nicht mehr zeitgemäß, weil hier ein klares Kerngeschäft der Kommunalpolitik liegt.

3 Künftige Stellung und Rolle der Raumplanung – Anforderungen und Herausforderungen

3.1 Raumplanung zwischen Deregulierung und Renaissance strategischer Entwicklungsplanung

Die Raumplanung kann sich nicht mehr allein auf ihren gesetzlichen Auftrag berufen, sondern muss um politische Akzeptanz werben. Die staatliche und kommunale Raumplanung ist – wie die öffentliche Verwaltung generell – von verschiedensten Reformbestrebungen (Stichwort „Neues Steuerungsmodell“), Stellenabbau und dem Trend zu einer Deregulierung betroffen. So hat das Land Niedersachsen sogar ein Gutachten in Auftrag gegeben (Hesse 2006), um die Möglichkeiten einer Privatisierung oder zumindest Verschlankung (bei gleichzeitiger Aufgabenverlagerung) der Landesplanung zu eruieren. Das beinhaltete auch die Fragestellung, ob „ein veränderter Aufgaben- und Institutionenbestand zu einer Stellenreduktion beitragen kann“ (ebd., 11). Allerdings hat diese Studie ergeben, dass ein Großteil der Aufgaben der Landesplanung entweder zu den unverzichtbaren Kernaufgaben (z. B. aufgrund eines gesetzlichen Auftrags) gehört oder als Folgeaufgabe untrennbar mit den Kernaufgaben verbunden ist (Hesse 2006, 93). Dies entspricht der Wahrnehmung vieler Politikerinnen und Politiker, die Raumplanung als ein „notwendiges Übel“ betrachten, d. h. dass sie die Notwendigkeit einer überörtlichen Planung für bestimmte Aufgaben anerkennen, sie aber gleichzeitig auf diese Kernaufgaben beschränkt sehen möchten.

Andererseits ist auch eine Gegenbewegung erkennbar, die auf eine Renaissance der strategischen Planung zumindest in den Kommunen hinausläuft. So haben mehrere Landräte in Niedersachsen, wo die Regionalplanung in der Zuständigkeit der Landkreise liegt, die Raumplanung als Stabsstelle eingerichtet und zum Teil mit Wirtschaftsförderung und/oder Infrastrukturplanung kombiniert. Obwohl dieses Modell auch Nachteile mit sich bringen kann, weil die Raumplanung nicht direkt in die Fachverwaltung und ihre Informationsnetze integriert ist und sich auch Konkurrenzsituationen ergeben können, zeigt es doch besonders deutlich, dass der Regionalplanung eine strategische und politische Bedeutung beigemessen wird. Auch in vielen

Städten und Gemeinden hat die strategische Stadtentwicklungsplanung in den letzten Jahren einen Bedeutungsgewinn erfahren. Gründe hierfür liegen vor allem in den skizzierten neuen inhaltlichen Herausforderungen, aber auch in der zunehmenden Bedeutung interkommunaler Zusammenarbeit und dem allgegenwärtigen Stellenabbau in der Verwaltung, der das für die genannten Aufgaben potenziell in Frage kommende Personal reduziert. Analog dazu hat auch das genannte Gutachten zur Reform der Landesplanung in Niedersachsen die Empfehlung geäußert, die Landesplanung als strategisches Instrument zu stärken und sie ihrem überfachlichen Anspruch entsprechend in der Staatskanzlei anzusiedeln (Hesse 2006, 144). Erfahrungen aus den Ländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, in denen die Raumordnung früher in der Staatskanzlei angesiedelt war, zeigen durchaus, dass die Landesplanung mit dieser organisatorischen Ansiedlung eine höhere strategische Bedeutung hatte als bei der Ansiedlung in einem Fachressort.

3.2 Strategien zur Akzeptanzsteigerung

Um ihre politische Akzeptanz zu erhöhen, muss sich Raumplanung als Problemlöser profilieren. Zurzeit wird sie noch häufiger als „Verhinderer“ von Entwicklungen wahrgenommen (Schönwandt/Jung 2006, 23; Gnest/Schöfer 2006, 13). Beispielsweise haben Interviews mit Planungspraktikern aus Baden-Württemberg ergeben, dass die Planer die raumbezogenen Probleme ihrer Regionen gut kennen, sie aber nicht in den Mittelpunkt ihres Handelns stellen. Insbesondere bei der Überarbeitung von Regionalplänen werden bewährte „Standardverfahren“ aus zurückliegenden Planungsprozessen angewandt, die aber keinen Bezug zu den heutigen Themen aufweisen. Auf die Frage nach den aktuellen raumbedeutsamen Problemen der Stadt oder Region „wurden von fast allen Befragten (mit nur einer Ausnahme) Probleme genannt, die mit den in den Plänen und Programmen bearbeiteten raumbedeutsamen Problemen nicht identisch waren“ (Schönwandt/Jung 2006, 11).

Die Autoren dieser Studie fordern zu Recht, die Planung an den vor Ort bestehenden Problemlagen auszurichten (ebd., 26 ff). Diese können je nach Regionstyp sehr unterschiedlich sein (vgl. Kap. 2.2). Somit kann es auch keine bundesweit gleiche, einem einheitlichen Schema folgende Raumplanung geben. Vielmehr sind an den regionalen Bedürfnissen orientierte Methoden, Instrumente und Inhalte auszuwählen. Gegen diese Prioritätensetzung mag eingewandt werden, dass sie mit dem berechtigten Interesse der Planungs-Adressaten (z. B. Fachplanungen oder Investoren) kollidiert, die sich möglichst einheitliche Raumpläne wünschen.

Diesem Gedanken ist die Tatsache geschuldet, dass z.B. die Inhalte und die Struktur von Regionalplänen durch Landesrecht geregelt sind und die Nutzung eines festen Planzeichenkataloges vorgeschrieben ist. Eine Lösung dieses Gegensatzes wäre dadurch zu erreichen, dass stärker zwischen Pflicht- und Wahlinhalten und entsprechend Pflicht- und Wahlplanzeichen differenziert wird und Erweiterungsmöglichkeiten geschaffen werden, um den Spielraum der Regionalplanung zu vergrößern. Eine solche strukturelle Flexibilität darf jedoch nicht mit einem inhaltlichen Rückzug verwechselt werden. Inhaltliche Vorgaben, etwa zu Schutzgebieten oder Infrastrukturtrassen von landesweiter Bedeutung sind im Interesse von Planungssicherheit und Vorsorge auch weiterhin erforderlich.

Einen Ansatz hin zu einer höheren Problemorientierung der Raumplanung können themenbezogene oder auf einen Sub-Raum beschränkte Teilfortschreibungen sein. Sie helfen vor allem, die Reaktionszeit der Planung zu verkürzen. Zudem ist der oft über Jahre andauernde Prozess einer Regionalplanaufstellung kaum noch zu vermitteln. Bereits seit einiger Zeit wird auch diskutiert, die klassischen „Kern-Raumordnungspläne“ durch Entwicklungs- und (kurzfristigere) Handlungskonzepte zu ergänzen (vgl. z. B. Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1995). Hierbei geht es darum, für die Regionalentwicklung wesentliche Aussagen und Ziele auch dann, wenn sie keinen unmittelbaren Flächenbezug haben, in Form politischer Handlungskonzepte als ergänzende bzw. flankierende Handlungsinstrumente zu nutzen. Ähnliches gilt für teilträumliche Masterpläne, mit denen verbindliche Festlegungen der Regional- und Landesplanung für Teilräume des Spannungsgebiets – insbesondere dort, wo aktuelle Umstrukturierungen oder Entwicklungsansätze begleitet werden müssen und zu aktualisieren und konkretisieren sind.

Schließlich gewinnt auch die Öffentlichkeitsarbeit für die Raumplanung an Bedeutung. Als Zielgruppen sind neben der allgemeinen Öffentlichkeit vor allem Politiker/innen und Multiplikatoren wie Journalisten oder Lehrer von Interesse. Speziell die Zielgruppe Politik stellt hohe Anforderungen an die Informationsmaterialien: Sie müssen aktuell, themenbezogen und gut aufbereitet sein (Strähle et al. 2006, 16 f). Gleichzeitig dürfen sie nicht zu umfangreich sein und müssen die politische Relevanz aufzeigen. Außerdem muss die Raumplanung in ihrer Beratungsfunktion für politische Entscheidungsträger auch die Prioritäten bei problemorientierter Raumbeobachtung und Prognostik vor abstrakten statistischen Auswertungen setzen. Hierfür bieten sich regelmäßige Newsletter an, die in einem journalistischen Stil über aktuelle Themen und Verfah-

ren informieren. Die meisten Träger der Regional- und Landesplanung nutzen inzwischen das Internet, um über ihre Aufgaben zu informieren, wobei die Internetangebote allerdings nach Strähle et al (2006, 9) nicht die Qualität vergleichbarer Broschüren erreichen, wie sie von einem Teil der Landesplanungen veröffentlicht worden sind. Künftig werden jedoch die Internetangebote weiter an Bedeutung zunehmen, was natürlich die Herausgabe guter Printmedien nicht ausschließt.

3.3 Verhältnis zur Politik

In wissenschaftlichen Analysen und Bewertungen raumplanerischer Arbeit bleibt die politische Komponente häufig unterbelichtet. Dabei ist raumplanerische Arbeit in einem demokratischen Staat nur denkbar im Zusammenspiel mit fachlicher Expertise und politischer Gestaltungskraft. Da Raumplanung im besten Sinne räumlich konkretisierte Gesellschaftspolitik ist, sind stets unterschiedliche Zukunftspfade denkbar, die auch fachlich gleichermaßen vertretbar sind und die deswegen einer politischen Entscheidung bedürfen. Diese Entscheidung kann die Verwaltung der Politik auch nicht abnehmen – die Prioritätensetzung für Nutzungen und öffentliche Investitionen ist Teil des öffentlichen Gestaltungsanspruchs, der nur von demokratisch legitimierten Gremien eingelöst werden kann. Diese Führungsfunktion der Politik muss die Planungsverwaltung uneingeschränkt akzeptieren und darf sie auch nicht unterlaufen.

Dies heißt natürlich nicht, dass Planerinnen und Planer nicht auf die politische Entscheidungsfindung Einfluss nehmen können oder sollten. In der klugen und adressatengerechten Beratung der politischen Entscheidungsträger/innen liegt vielmehr ein wesentlicher Schlüssel erfolgreicher Planungstätigkeit. Das fachlich qualifizierte und verständliche Aufzeigen und Bewerten alternativer politischer Entscheidungsoptionen einschließlich volkswirtschaftlicher und ökologischer Folgenabschätzung gehört zur Kunst guter Raumplanung und stellt gleichzeitig ein Mittel dar, Politik für das manchmal auf den ersten Blick spröde Themenfeld der Raumplanung zu gewinnen. Dies bedeutet natürlich auch, dass die Politik sich ihrer Aufgabe stellen muss, Entscheidungen zu fällen. Dass dies gerade in der Raumplanung nicht immer populär ist, liegt sicherlich zu einem guten Teil darin begründet, dass sie sich mit Themen befassen muss, die mehr oder minder weit in der Zukunft liegen. Die raumplanerische Notwendigkeit, sich heute schon mit den Problemen von morgen befassen zu müssen, erfordert bei der Politik in noch stärkerem Maße als bei anderen Politikfeldern ein Denken, das deutlich über Wahlperioden hinausgeht. Auch hier sind wiederum Planerinnen und Planer

gefordert, den politischen Entscheidungsträger/innen Unterstützung zu geben, ihnen argumentative Hilfe zu gewähren und gerade unbequeme politische Entscheidungen fachlich sorgfältig und qualifiziert vorzubereiten und zu kommunizieren.

Alle Planungsebenen werden künftig verstärkt vor der Aufgabe stehen, schneller und zum Teil auch flexibler als bisher zu politisch gewünschten Problemlösungen beizutragen. Damit langfristige Planung mit verbindlichen Vorgaben auch künftig bei den Entscheidungsträgern in Wirtschaft und Gesellschaft akzeptiert wird, muss Raumplanung einen Weg finden, strukturiert und konstruktiv mit solchen Wünschen von Kommunen oder Projektträgern umzugehen, die formal im Widerspruch zu beschlossenen Konzepten stehen, denen aber auch aus Sicht der Regional- und Landesplanung Chancen für die Regionalentwicklung eingeräumt werden. Die Planungspraxis zeigt nämlich, dass angesichts schnelllebiger Projektentwürfe und interkommunaler Konkurrenz der Druck auf Regional- und Landesplanung steift, bestimmte Vorhaben „passend“ zu machen. Hier muss sich Raumplanung stärker als Akteur profilieren, der Schaden von Kollektivgütern abwendet, gleichzeitig aber auch Mittel und Wege findet, neue Projekte raumverträglich zu integrieren. Hierbei kann die Raumplanung durchaus flexibel und situationsgerecht reagieren, weil sie je nach Art und Umfang des formalen Widerspruchs auf unterschiedliche Instrumente, insbesondere das Raumordnungs-, das Zielabweichungs- und das Planänderungsverfahren zurückgreifen kann. Mit den vorgesehenen Beteiligungsverfahren und Erörterungsterminen stehen auch Bausteine zur Verfügung, mit der die Raumplanung ihre Moderationsrolle ausfüllen kann.

4 Ausblick

Künftig wird es im Interesse der Produktqualität verstärkt darauf ankommen, „förmliche“, d. h. auch rechtlich durchsetzbare Instrumente möglichst intelligent und individuell mit „informellen“ bzw. persuasiven Instrumenten zu verbinden. Dies kann durch eine (Teil-) Übernahme der Ergebnisse informeller Prozesse in ein Raumordnungsprogramm erfolgen, wie es z. B. im Fall des regionalen Einzelhandelskonzepts für die Region Hannover der Fall war (Prieb 2004b).

Stärker als bisher muss Raumplanung maßgeschneiderte Pläne und Konzepte für die unterschiedlichen Räume anbieten. Dabei ist es mehr denn je die Kunst, Ordnungs-, Entwicklungs- und Gestaltungsaufgaben miteinander zu verbinden und je nach örtlicher bzw. regionaler Problemlage die Akzente zu setzen. Dies ist jedoch kein Selbstläufer. Auch wenn Teile der Politik

das strategische Potenzial der Raumplanung erkannt haben, besteht deutlich weniger Interesse, auch den ordnungspolitischen Aspekt der Planung zu nutzen. Hier ist noch viel Überzeugungsarbeit zu leisten, dass Restriktionen letztlich der Steigerung der Lebensqualität und dem langfristigen Offenhalten von Optionen dienen und somit einen Beitrag zur regionalen Entwicklung leisten.

Bei der künftigen Profilierung muss die Raumplanung folgende Produkte ihrer Tätigkeit stärker betonen und ausbauen:

- Raumplanung als Berater und Problemlöser;
- Raumplanung als Sachwalter des öffentlichen Gestaltungsanspruchs in Zeiten zunehmender Privatisierung und Deregulierung;
- Raumplanung als Ideengeber und „ThinkTank“ für die Regionalentwicklung.

Abschließend sollte auch das Ziel formuliert werden, überörtliche räumliche Planung im umfassenden Sinne wieder bei den Institutionen der Landes- und Regionalplanung zusammenzuführen. Auch wenn die unterschiedlichen Ansätze zum eigenständigen Regionalmanagement sicherlich differenzierter zu beurteilen sind, handelt es sich hierbei doch eigentlich um eine umfassende Aufgabe, die sämtliche oben aufgeführten Elemente, d. h. Ordnungs-, Entwicklungs- und Gestaltungsaufgaben gleichermaßen umfasst. Deswegen sollte das häufig in eigenständige Institutionen ausgegliederte Regionalmanagement, z. B. für ländliche Räume, wieder mit der Raumplanung zusammengeführt werden, um dadurch die in den beiden letzten Jahrzehnten beobachtete institutionelle Aufspaltung „ordnender“ und „entwickelnder“ Tätigkeiten rückgängig zu machen.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1995): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte 200, Hannover.
- Aring, Jürgen; Reuther, Iris (Hrsg.) (2008): Regiopolen – Die kleinen Großstädte in Zeiten der Modernisierung. Berlin.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2005): Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien. Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28.04.2005 in Berlin. Stand: April 2005. http://www.bmvbs.de/Anlage/original_931801/Beschlusszur-Weiterentwicklung-raumordnungspol.-Leitbilder-und-Handlungsstrategien-28.04.2005.pdf.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Stand: 22. Juli 2006. http://www.bmvbs.de/Anlage/original_982048/Leitbilder-und-Handlungsstrategien-fuer-die-Raumentwicklung-in-Deutschland-2006.pdf.
- Deutscher Bundestag (2005): Raumordnungsbericht 2005. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 15/55000. Berlin.
- Domhardt, Hans-Jörg (2005): Eigenentwicklung. In: ARL: Handwörterbuch der Raumordnung, 192–97, Hannover.
- Gnest, Holger; Schöfer, Markus (2006): Ansätze für eine zukunftsfähige Raumplanung: Stand und Perspektiven in Praxis und Ausbildung. Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 324. Hannover.
- Gutsche, Jens-Martin (2007): Die Kosten der Zersiedlung und ihre Mitfinanzierung durch die Allgemeinheit. In: Dietrich, H.; Löh, D.; Tomerius, S. (2007): Jahrbuch für Bodenpolitik 2006/2007. Flächenneuanspruchnahme, demographische Entwicklung und kommunale Finanzen. Auswege aus der Leerkostenfalle? Berlin. S. 125–142.
- Hahne, Ulf (2005): Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/2005, S. 257–265.
- Hesse, Joachim Jens (2006): Raumordnung und Landesentwicklung: Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld. Staatsreform in Deutschland und Europa: Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich, Bd. 3. Berlin.
- Horn, Silvia; Kollatz, Ulrich (2007): Nahversorgung im Freistaat Sachsen: Strukturanalyse – Nahversorgungsmodelle – Lösungsansätze. Stand: 2007. [http://www.invest-in-saxony.net/set/431/Nahversorgung%20im%20Freistaat%20Sachsen%20\(Internet\).pdf](http://www.invest-in-saxony.net/set/431/Nahversorgung%20im%20Freistaat%20Sachsen%20(Internet).pdf)
- Hübner, Hermann (1991): Die Bundesraumordnung von 1965 bis 1989. In: ARL: Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 182, 32–51. Hannover.
- Kistenmacher, Hans et al. (2000): Schlanker und effektiver Regionalplan. Praxisuntersuchung und Expertise zur Harmonisierung von Festlegungen in regionalen Raumordnungsplänen auf Grundlage des Raumordnungsgesetzes.
- Landkreis Holzminden (2007): Abstimmung der Siedlungsentwicklung. Stand: 2007. http://www.landkreis-holzminden.de/pics/medien/1_1175690100/Handlungsansaeetze_zur_Siedlungsentwicklung.pdf.
- Prieb, Axel (2004a): Das zentralörtliche System als Beitrag zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse. In: Der Landkreis 74, S. 595–597.
- Prieb, Axel (2004b): Verbindliche Rahmensetzung für den großflächigen Einzelhandel – Regionales Einzelhandelskonzept für die Region Hannover. In: RaumPlanung 113, S. 78–82.
- Prieb, Axel (2007): Der Beitrag der Raumordnung zur Pflege und Gestaltung der Kulturlandschaft in einem großstädtischen Raum – Das Beispiel der Region Hannover. In: A. Bauerochse/H. Haßmann/U. Ickerodt (Hrsg.): Kulturlandschaft administrativ – digital – touristisch. Initiativen zum Umweltschutz, Bd. 67, Berlin, S. 91–112.

Prognos AG (2007): Prognos Zukunftsatlas 2007: Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb. Stand 2007. http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/Atlanten/Zukunftsatlas_07/Prognos_Zukunftsatlas_2007_Auf_einen_Blick.pdf.

Reidenbach, Michael et al. (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten. Edition Difu – Stadt Forschung Praxis Nr. 3, Berlin.

Sächsisches Staatsministerium des Innern (o.J.): Modellvorhaben zum demographischen Wandel. <http://www.landesentwicklung.sachsen.de/864.htm>.

Schönwandt, Walter; Jung, Wolfgang (Hrsg.) (2006): Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung: Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion zwischen Planungswissenschaft und –praxis. Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 326. Hannover.

Sieverts, Thomas (1997): Zwischenstadt: zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Braunschweig/Wiesbaden.

Storbeck, Olaf (2007): Land der vier Geschwindigkeiten. Handelsblatt. Stand 26.3.2007. http://www.handelsblatt.com/News/Unternehmen/Zukunftsatlas-2007-%dcberblick/_pv/_p/302917/_t/ft/_b/1245750/default.aspx/land-der-vier-geschwindigkeiten.html.

Strähle, Simone; Wiechmann, Thorsten; Zimmermann, Karsten (2005): Informationsbroschüren zur Raumplanung in Deutschland. Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 313. Hannover.

Wiehe, Julia & Rode, Michael (2007): Auswirkungen des Anbaus von Pflanzen zur Energiegewinnung auf den Naturhaushalt und andere Raumnutzungen. In: Rundgespräche der Kommission für Ökologie, Band 33 „Energie aus Biomasse“. Verlag Dr. Friedrich Pfeil, München. S. 101–113.

Wolf, Klaus (2005): Kulturlandschaft. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.).

Prof. Dr. Axel Priebes
Region Hannover
Dezernat für Umwelt, Planung und Bauen
Hildesheimer Straße 20
30169 Hannover
Mail: axel.priebs@region-hannover.de,
axel.priebs@t-online.de

Dipl.-Ing. Holger Gnest
Landkreis Holzminden
Stabsstelle Strategische Planung
– Regionalentwicklung –
Bürgermeister-Schrader-Straße 24
37603 Holzminden
Mail: holger.gnest@landkreis-holzminden.de
gnest@imaya.de