

### Die Abgrenzung von Planungsräumen der Regionalplanung im Ländervergleich

Einig, Klaus

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Einig, K. (2010). Die Abgrenzung von Planungsräumen der Regionalplanung im Ländervergleich. In B. Mielke, & A. Münter (Hrsg.), *Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen* (S. 4-31). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-360443>

#### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

#### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

*Klaus Einig*

## **Die Abgrenzung von Planungsräumen der Regionalplanung im Ländervergleich**

S. 4 bis 31

Aus:

Bernd Mielke, Angelika Münter (Hrsg.)

## **Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen**

Arbeitsmaterial der ARL 352

Hannover 2010

Klaus Einig

## Die Abgrenzung von Planungsräumen der Regionalplanung im Ländervergleich

### Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Institutionalisierung der Regionalplanung auf Landesebene
- 3 Regionalisierungsverfahren von Planungsregionen in den Ländern
- 4 Größenvergleich der Planungsregionen
- 5 Wie groß sollten Planungsräume der Regionalplanung sein?

Literatur

### 1 Einleitung

In gewisser Weise ist es der Initiative dreier kommunaler Spitzenverbände vor 45 Jahren zu verdanken, dass Regionalplanung heute flächendeckend betrieben wird. In Denkschriften sprachen sich damals der Landkreis-, der Städtetag und der Städtebund für diese bisher in Deutschland nicht verbreitete Form räumlicher Planung aus (Städtetag 1963, Städtebund 1963). Regionalplanung sollte in neu abzugrenzenden, das Bundesgebiet lückenlos erfassenden, funktionalen Planungsräumen mittlerer Ebene betrieben werden. In den neu zu etablierenden Planungsregionen galt es, durch Regionalplanung eine einheitliche Entwicklung und Planung des Raumes zu gewährleisten, eine ausgeglichene Besiedlung der Fläche zu fördern und gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen (Pühl 1979: 46). In den 1960er Jahren und auch noch später fand der Gedanke einer flächendeckend betriebenen Regionalplanung nicht jedermanns Zustimmung. Kaum ein Land in der Bundesrepublik hatte schon Erfahrungen mit einer Raumordnung der mittleren Ebene, zwischen Land und Kommunen angesiedelt, sammeln können. Selbst der Bundesgesetzgeber sah in seinem ersten Entwurf des Bundesraumordnungsgesetzes von 1962 noch keine Verankerung der Regionalplanung vor. Erst das Drängen der kommunalen Spitzenverbände führte dazu, dass in Abs. 3 des § 5 BROG eine rahmenrechtliche Regelung für die Regionalplanung aufgenommen wurde (Ernst 1991: 27). Sie verpflichtet noch heute die Länder, Rechtsgrundlagen für die Regionalplanung zu schaffen, wenn dies für Teilräume des Landes „geboten“ erscheint. Nach herrschender Meinung ist dies der Fall, sobald mehrere Einzugsbereiche von Oberzentren ein Landesterritorium tangieren (Gruber 1994: 26; Runkel 2001). Auf weitergehende Vorgaben zur flächendeckenden Einführung oder zur funktionalen Abgrenzung von Planungsräumen der Regionalplanung hat der Bundesgesetzgeber damals wie heute allerdings verzichtet. Entsprechend lassen sich alle Bemühungen zur Abgrenzung von Planungsräumen der mittleren Ebene seit Beginn bundesweiter Rahmengesetzgebung auf die Länder zurückführen. Die rechtliche Verankerung der Regionalplanung wird seit Ende der 1960er Jahre in Westdeutschland und in Ostdeutschland seit Anfang der 1990er Jahre in erster Linie durch Landesplanungsgesetze und Landesentwicklungsprogramme bestimmt.

In diesem Beitrag wird die Etablierung der Regionalplanung in den einzelnen Bundesländern als Institutionalisierung aufgefasst. Gefolgt wird damit einem neo-institutionalistischen Begriffsverständnis, das den Prozess der sozialen Selektion und Verankerung von Regeln und Regelsystemen als Institutionalisierung rekonstruiert (Barley, Tolbert 1997; Lawrence, Winn, Jennings 2001; Ostrom 2005; Tolbert, Zucker 1996). Träger der Regionalplanung werden in institutioneller Perspektive als Organisationen betrachtet. Die mit der Einführung der Regionalplanung unmittelbar verbundene Abgrenzung regionaler Planungsräume durch Landesgesetzgeber oder interorganisatorische Selbstorganisation soll hier als Regionalisierung bezeichnet werden (zum rechtlichen Begriffsverständnis siehe Wickel 2001). In diesem Sinne repräsentiert Regionalisierung die räumliche Seite eines umfassenderen Institutionalisierungsprozesses der Regionalplanung. Entsprechend lässt sich eine Planungsregion definieren als Territorium, für das regionalplanerische Kompetenzen – im Sinne von politischen Verfügungsrechten – festgelegt worden sind und Regionalpläne aufgestellt werden (Schmitz 1995: 824).

Nach traditioneller Lesart wird der Zuschnitt und die Flächengröße von Planungsregionen durch die zu erfüllenden Funktionen bestimmt (Benz, Fürst 2003: 17). In der Idealvorstellung des Bundesgesetzgebers soll eine Regionalplanungsregion die funktionsräumliche Arbeitsteilung eines Oberzentrums und seines Versorgungsbereichs abbilden (Runkel 2001). Betrachtet man Regionalisierungsprozesse allerdings im Detail, so wird erkennbar, dass funktionale Aspekte gegenüber politischen Machtfragen häufig eine zweitrangige Bedeutung bei der Abgrenzung von Planungsräumen spielen. Trotz der Präsenz von Machtaspekten beim Zuschnitt von Herrschaftsräumen ist es allerdings erstaunlich, in welchem Maße sich planungstheoretische Idealvorstellungen des Zuschnitts von Planungsräumen der regionalen Ebene in der deutschen Regionalplanung gegenüber kommunalpolitischen Interessen und sonstigen dominanten politischen Interessen haben behaupten können.

In der empirischen Planungsforschung wurde weder der Institutionalisierungs- noch der Regionalisierungsprozess der Regionalplanung bisher in umfangreicheren Studien Gegenstand vergleichender Forschung. Einen historischen Überblick der rechtlichen Verankerung der Regionalplanung in West- und Ostdeutschland liefern die Dissertationen von Wiechmann (1998) und Mecking (1995: 257 ff.). Für Westdeutschland ist die geschichtliche Entwicklung der Raumordnung bis Ende der 1980er Jahre in Länderstudien dargestellt (ARL 1991). Für Ostdeutschland dokumentiert die Untersuchung von Erbguth, Müller, Koch (1999) die erste Regionalisierungsphase der Regionalplanung von 1990–1998. Während die institutionelle Seite der Etablierung der Regionalplanung und ihres Wandels häufiger auch in Länderstudien thematisiert wird, finden sich quantitative Vergleiche der Planungsgebiete der Regionalplanung und ihrer Abgrenzungstatbestände nur selten. Generell gilt ein Vergleich von Planungsregionen aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit als schwierig (Müller 1998: 232). Gehrman (1979) hat einen indikatorenbasierten, umfassenden Vergleich der westdeutschen Planungsregionen zum Stand der 1970er Jahre durchgeführt. In seiner Diplomarbeit, die im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) entstanden ist, hat Pauli (2007) ein vergleichendes Ranking mit Indikatoren zur Wirtschaftsentwicklung für alle Planungsräume der Regionalplanung vorgelegt. Vergleichende Analysen auf der Basis von Raumordnungsregionen im Rahmen der Raumordnungsberichterstattung des Bundes beziehen bisher nur einen Teil der regionalen Planungsregionen ein. Durch Aggregation kleiner Planungsräume werden analytische Konstrukte für Zwecke der vergleichenden Raumbeobachtung gebildet. Insbesondere in Niedersachsen, aber auch für die Teilräume in Nordrhein-Westfalen werden zusammengesetzte Raumordnungsregionen gebildet. Ihr Nachteil: Sie repräsentieren nicht mehr das einzelne Planungsgebiet eines Regionalpla-

nungsträgers und gestatten daher auch keine genaueren Aussagen über die Ausprägung der Regionalplanung. Mit dem Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO) ist im BBSR allerdings eine planungsregionsscharfe Raubeobachtung etabliert worden (Einig, Dora 2008), die in Zukunft sowohl über die konkrete Planungspraxis als auch über Trends der Raumentwicklung in den Planungsregionen der Regionalplanung berichten wird.

Dieser Beitrag basiert auf den Daten des ROPLAMO und gibt einen Überblick der flächendeckenden Institutionalisierung der Regionalplanung in Deutschland. Die Geschichte der Abgrenzung regionaler Planungsräume wird für jedes Land schlaglichtartig beleuchtet (Kap. 2). Gefragt wird danach, ob in den Ländern eher funktionale, auf Verflechtungsanalysen basierende Regionalisierungsansätze für Ober- oder Mittelbereiche zum Einsatz kommen oder vielmehr an tradierten Verwaltungseinheiten orientierte Grenzen bei der Einrichtung regionaler Planungsräume Berücksichtigung finden (Kap. 3). Im Anschluss wird ein Vergleich aller Planungsräume in Bezug auf ihre Flächengröße durchgeführt (Kap. 4) und abschließend diskutiert, ob die Planungsräume der Regionalplanung in Deutschland zu groß sind (Kap. 5).

## **2 Institutionalisation der Regionalplanung auf Landesebene**

Das Raumordnungsgesetz (ROG 1998) ordnet mit § 9 Abs. 1 eine Pflicht zur Regionalplanung für Flächenländer an. Aus der strikten, vom Bundesgesetzgeber gewählten Formulierung kann gefolgert werden, dass es zur Aufgabenwahrnehmung der Raumordnung zwingend gehört, Raumordnungspläne aufzustellen (Runkel 2001: 20). § 9 Abs. 1 ROG 1998 bestimmt, dass es sich bei Raumordnungsplänen um zusammenfassende Pläne handeln muss, also um Pläne, die in integrierender Weise die wichtigsten raumrelevanten Nutzungs- und Schutzfunktionen für ihren Geltungsbereich zusammenführen.

Weitergehende materielle Vorgaben des Bundesraumordnungsrechts zur Regionalplanung haben einen weiten Gestaltungsspielraum der Landesgesetzgeber geschaffen, der nicht nur zu einer Organisationsvielfalt der Regionalplanung in den Ländern führte (Erbguth, Müller, Koch 1999: 145), sondern auch unterschiedliche Abgrenzungsstrategien regionaler Planungsräume ermöglichte. Alle Flächenländer in Westdeutschland haben im Nachgang zum 1965 in Kraft getretenen Bundesraumordnungsgesetz landesrechtliche Regelungen zur Regionalplanung erlassen und ihre Landesterritorien in regionale Planungsräume eingeteilt. Direkt nach der Wiedervereinigung sind die neu entstandenen Länder in Ostdeutschland ebenso verfahren.

### **2.1 Regionalplanung in Westdeutschland**

#### ***Baden-Württemberg***

Auf freiwilliger Basis wurden von 1958 bis 1968 in Baden-Württemberg durch interkommunale Zusammenarbeit insgesamt 20 regionale Planungsgemeinschaften etabliert. Eine ihrer Aufgaben war die Aufstellung regionaler Raumordnungspläne (Schmitz 1991: 85 f.). Das Regionalverbandsgesetz von 1971, das das Landesplanungsgesetz von 1962 novellierte, änderte die gesetzliche Grundlage für die räumliche Organisation der Regionalplanung und ersetzte die privatrechtlich organisierten Planungsgemeinschaften durch Regionalverbände. An ihre Stelle traten Anfang 1973 zwölf Regionalverbände, nachdem das Baden-Württembergische Landesplanungsgesetz vom 26.07.1971 das Landesgebiet in zwölf Planungsregionen unterteilt hatte. Von diesen Planungsräumen wird eine Region – Donau-Iller – grenzüberschreitend betrieben und erstreckt sich auch auf Bayerisches Staatsgebiet (§§ 7, 9, 28 LPIG). Die Regionalverbände haben eigene Planungsstellen eingerichtet.

Nach dem Ausbau der Regionalplanung in den 1970er Jahren versuchte die Landesregierung in den 1980er Jahren ihre Bedeutung eher wieder abzuschwächen. Sah das Landesplanungsgesetz von 1972 noch Mindestinhalte der Regionalplanung vor, legt das Landesplanungsgesetz von 1983 eher Maximalinhalte fest. Gravierende Änderungen der räumlichen Organisation der Regionalplanung ereigneten sich erst im Zusammenhang mit der Gründung von zwei speziellen Regionalverbänden.

1970 wurde der Raumordnungsverband Rhein-Neckar im Schnittstellenbereich der drei Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen durch einen Staatsvertrag gegründet. Die an ihm beteiligten drei Trägerorganisationen der Regionalplanung behielten für ihr Territorium den Kompetenztitel, eigene Regionalpläne aufzustellen. Ergänzend wird vom Raumordnungsverband Rhein-Neckar ein übergeordneter Raumordnungsplan erarbeitet, der auf diesen Regionalplänen aufbaut und ihre Festlegungen integriert. Dieses Modell einer zweistufigen Regionalplanung ist sonst nirgendwo in Deutschland anzutreffen (Wiechmann 1998: 90). Am 01.01.2006 trat als Rechtsnachfolger an die Stelle des Raumordnungsverbandes der Verband Region Rhein-Neckar und läutete damit auch ein Ende der zweistufigen Regionalplanung ein. Für den baden-württembergischen und den rheinland-pfälzischen Teilraum wird nur noch ein Regionalplan aufgestellt. Der hessische Teilraum wird aber weiterhin durch eine Überlappung geprägt. So gibt der Regionalplanentwurf der Region Südhessen für den Kreis Bergstraße die Festlegungen vor, die im Nachgang durch den Verband Region Rhein-Neckar übernommen werden.

Mitte der 1990er Jahre wurde auf dem Gebiet des wichtigsten Ballungsraumes von Baden-Württemberg durch das Gesetz zur Errichtung des Verbandes Region Stuttgart (GVRS) vom 07.02.1994 ein neuer Träger der Regionalplanung institutionell etabliert. An die Stelle des Regionalverbandes Mittlerer Neckar trat ein direkt vom Volk gewählter Verband mit erheblich ausgeweitetem Pflichtaufgabenkatalog. Die neue Planungsinstitution ist in den identischen Grenzen der alten Planungsregion geschaffen worden.

### ***Bayern***

Das Bayerische Landesplanungsgesetz von 1970 sah eine flächendeckende Einteilung des Landes in Planungsregionen vor. Insgesamt 18 Planungsregionen wurden 1973 durch Verordnung (VO zur Einteilung von Bayern in Regionen – RegionenVO –) institutionalisiert. Eine Planungsregion – Donau Iller – wird zusammen mit Baden-Württemberg grenzüberschreitend betrieben.

Nach Art. 6 BayLPIG 1970 sind Regionale Planungsverbände die Träger der Regionalplanung. Sie sind nach Zweckverbandsrecht organisiert. Alle in einer Region gelegenen Gemeinden und Landkreise sind automatisch Mitglied der Planungsversammlung. Die Geschäftsstellen der Planungsverbände verfügen nur über sehr begrenzte Personalressourcen. Ursprünglich waren sie nicht zur Einrichtung eigener Planungsstellen berechtigt (Heigl, Hosch 1973, Art. 6, Anm. 11). Für die eigentliche Erarbeitung des Regionalplanentwurfs wurden deshalb Bezirksplanungsstellen bei den höheren Landesplanungsbehörden (Regierungen) eingerichtet. Da die Zahl der Planungsregionen die der Bezirksplanungsstellen deutlich überstieg, werden häufig mehrere Planungsregionen von einer Regierung personell betreut. Grundsätzlich unterliegen die Beschäftigten der Bezirksplanungsstellen aber den Weisungen bzw. Beschlüssen der Planungsverbände. Die Novellierung des BayLPIG von 1996 veränderte das Verhältnis zwischen Geschäftsstelle und Regierung empfindlich. Die Regionalplanungsstellen wurden mit den für die Landesplanung zuständigen Sachgebieten der Regierungen zusammengelegt und ein Regionsbeauftragter für das Schnittstellenmanagement zwischen Höherer Landes-

planungsbehörde und Planungsverbänden eingerichtet. Neben der Übernahme zentraler Planungsaufgaben soll ein Regionsbeauftragter dafür Sorge tragen, dass die Beschlüsse und Aufträge der Verbandsorgane bei der Aufstellung und Fortschreibung des Regionalplans berücksichtigt werden.

### *Hessen*

Das erste Hessische Landesplanungsgesetz (HLPIG) vom 04.07.1962 sah eine Aufgabenwahrnehmung der Regionalplanung durch kommunal verfasste Regionale Planungsgemeinschaften vor. Bis 1969 bildeten sich insgesamt zehn „allgemeine Planungsgemeinschaften“. Das novellierte HLPIG vom 18.03.1970 übertrug die Trägerschaft für die Regionalplanung auf Regionale Planungsgemeinschaften (§ 4 HLPIG). Ergänzend wurde im Landesraumordnungsprogramm von 1970 das Landesterritorium von Hessen flächendeckend in vier Planungsregionen und eine Großregion Mittel-Osthessen, bestehend aus zwei Teilregionen, eingeteilt (Nordhessen, Untermain, Starkenburg, Rhein-Main-Taunus, Teilregionen Mittelhessen und Osthessen). Die kreisfreien Städte und Landkreise, die ganz oder teilweise auf dem Gebiet dieser Planungsregionen verortet sind (LROP, Teil B, Ziffer 1), haben sich anschließend auf freiwilliger Basis zu sechs regionalen Planungsgemeinschaften zusammengeschlossen. In jeder Planungsgemeinschaft besteht eine regionale Planungsstelle, deren Personal für die Erarbeitung des Regionalplanentwurfs verantwortlich ist. Durch Änderung des HLPG wurde 1978 die Großregion aufgehoben und die beiden Teilregionen wurden zu offiziellen Planungsregionen ernannt (Schirmmacher 1991: 172).

Die kommunal verfasste Regionalplanung wurde Anfang der 1980er Jahre in ein staatliches Organisationsmodell überführt. Mit dem „Gesetz zur Neuorganisation der Regierungsbezirke und der Landesplanung“ vom 15.10.1980 wurden die regionalen Planungsgemeinschaften aufgelöst. Seitdem findet die Regionalplanung in drei Planungsregionen statt, die räumlich identisch sind mit den Regierungspräsidien Kassel, Gießen und Darmstadt. Innerhalb dieser Grenzen wurden zum 01.01.1981 die Planungsregionen Nordhessen, Mittelhessen und Südhessen gebildet. Seit dieser Zeit blieben die Außengrenzen der regionalen Planungsräume unverändert.

Ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen ist auch in Hessen der Regierungspräsident kein Träger der Regionalplanung, sondern die Regionale Planungsversammlung, deren Mitglieder von den Kreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern gewählt werden. Bei den Regierungspräsidien wurden Geschäftsstellen eingerichtet, die die Arbeit der Planungsversammlung unterstützten und deren Personal mit der Erarbeitung des Regionalplans beauftragt ist.

Modifikationen der Binnengrenzen einer Planungsregion wurden erst durch die Übernahme des regionalen Flächennutzungsplans (RegFNP) in das hessische Landesplanungsrecht nötig. In der Planungsregion Südhessen musste neben dem flächendeckenden Regionalplan nun ein weiterer Raumordnungsplan für einen Teilraum der Region erarbeitet werden. Das vom Hessischen Landtag beschlossene Ballungsraumgesetz (BallrG) vom Dezember 2000 sieht eine gemeinsame Aufstellung eines RegFNP durch den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (PV) und das Regierungspräsidium Darmstadt (RP) vor. Das geänderte Hessische Landesplanungsgesetz vom 11.09.2002 regelt die Arbeitsteilung zwischen Regionalplan und RegFNP (§13 HLPG). Der RegFNP wird für 75 Städte und Gemeinden erarbeitet, umfasst ein Gebiet von rund 2.500 Quadratkilometern Fläche und erreicht damit eine Größe, die in anderen Ländern auch Planungsräume der Regionalplanung erreichen. Im Dezember 2006 wurde der

Vorentwurf von der Verbandskammer des Planungsverbandes, im Februar 2007 von der Regionalversammlung Südhessen verabschiedet.

### *Nordrhein-Westfalen*

Ursprünglich waren in Nordrhein-Westfalen drei Landesarbeitsgemeinschaften (Rheinland, Westfalen und Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk) für die Durchführung der Regionalplanung zuständig. Die Landesarbeitsgemeinschaften stellten selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts dar. In ihren Organen waren Repräsentanten der staatlichen Verwaltung wie Vertreter der kommunalen und funktionalen Selbstverwaltung repräsentiert. Verbindliche Gebietsentwicklungspläne wurden auf der Ebene von Teilabschnitten der Landesarbeitsgemeinschaften aufgestellt.

Im Zuge der Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen wurden am 08.04.1975 mit dem Gesetz zur Änderung der Landesplanung die Landesarbeitsgemeinschaften aufgelöst und die Aufgabe der Regionalplanung auf kommunal zusammengesetzte Träger übertragen, die räumlich der Ebene der Regierungsbezirke zugeordnet waren. Die regionalen Planungsräume stimmen seitdem mit den Grenzen dieser allgemeinen Landesmittelbehörde überein, in der ressortverschiedene Aufgaben gebündelt werden (Landesregierung NRW 1975: 24). Am 01.01.1976 wurden die Landesarbeitsgemeinschaften von den neu geschaffenen Bezirksplanungsräten als Träger der Regionalplanung ersetzt und insgesamt fünf Planungsregionen institutionalisiert (Düsseldorf, Münster, Arnsberg, Köln und Detmold). Die Regierungsbezirke wurden zum 01.04.1994 in Bezirksregierungen umbenannt. Sie sind nicht selbst Träger der Regionalplanung. Diese Funktion wird von den Bezirksplanungsräten wahrgenommen, die allerdings organisatorisch den Bezirksregierungen zugeordnet sind. Während die Bezirksplanungsräte für die Aufstellung und den Beschluss des Regionalplans verantwortlich zeichnen, wird der Planentwurf durch die Bezirksplanungsbehörde erarbeitet. Gegenüber dieser Behörde ist der Bezirksplanungsrat weisungsbefugt (Hütting, Hopp 2004). Im Gegensatz zu den ehemaligen Landesarbeitsgemeinschaften kann sich das Beschlussorgan des Regionalplans somit bei der Erstellung und Fortschreibung des Regionalplans das benötigte Fachwissen, die Raumkenntnis und das Kontaktnetzwerk der Bündelungsbehörde direkt zunutze machen. Mit dem Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (2. Modernisierungsgesetz) wurden am 01.01.2001 die bisherigen Bezirksplanungsräte durch die neu geschaffenen Regionalräte ersetzt. Für jeden der fünf Regierungsbezirke wurde ein Regionalrat eingerichtet.

Die Grenzen der Planungsregionen in Nordrhein-Westfalen repräsentieren keine Verflechtungsbeziehungen, sondern bilden ausschließlich die historischen Grenzen der Bezirksregierungen ab (Ritter 2006). Aufgrund ihrer Größe wird in allen Bezirksregierungen – außer Düsseldorf – der Regionalplan in Teilabschnitte aufgeteilt. Für jeden Teilabschnitt wird ein eigenständiges Planverfahren durchgeführt. Jeder Teilabschnitt wird gesondert durch die oberste Landesplanungsbehörde genehmigt. Theoretisch müsste ein Teilabschnittsplan somit einen eigenständigen Regionalplan repräsentieren. In Nordrhein-Westfalen hat sich aber die Praxis durchgesetzt, je Bezirksregierung nur von einem Regionalplan zu sprechen, der sich aus mehreren Teilabschnitten zusammensetzt.

Nach § 7 Abs. 1 S. 2 ROG 1998 sind auch Teilpläne zulässig. Durch ihre Bezeichnung als Teilplan hat der Bundesgesetzgeber verdeutlicht, „dass sie Teil eines zusammenfassenden Raumordnungsplans sind, was nicht hindert, dass sie rechtlich als selbstständiger Plan ausgestaltet werden können und der Gesamtplan zeitlich dem Teilplan folgt“ (Runkel 2001: 20). Da es in Nordrhein-Westfalen aber nur Pläne für Teilabschnitte gibt, die rechtlich als selbstständige Pläne institutionalisiert sind, und darauf aufbau-



ende, die gesamte Bezirksregierung umfassende integrierte Gesamtpläne fehlen, werden in diesem Beitrag die Teilabschnittspläne nicht als Bestandteile eines umfassenderen Regionalplans angesehen, sondern in der Analyse als einzelne, rechtlich individuell in Kraft gesetzte Raumordnungspläne untersucht.

Während die Außenabgrenzung der Planungsräume langfristig stabil blieb, sind auf der Ebene der Teilabschnitte Veränderungen des Regionszuschnitts erfolgt. Aktuell werden im Planungsraum Köln drei Teilabschnitte unterschieden (Köln, Bonn, Aachen), im Planungsraum Münster zwei (Münsterland, Emscher-Lippe), in der Planungsregion Detmold zwei (Oberbereiche Paderborn und Bielefeld) und im Planungsraum Arnsberg vier (Oberbereiche Dortmund östlicher Teil, Dortmund westlicher Teil, Siegen sowie Bochum und Hagen). Nur für das Gebiet der Bezirksregierung Düsseldorf wird ein flächendeckender integrierter Regionalplan aufgestellt.

Etwa 30 Jahre blieb der Zuschnitt der Planungsregionen auf der Ebene der Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen konstant. Erst die Integration des regionalen Flächennutzungsplans (RFNP) in das Raumordnungssystem von Nordrhein-Westfalen und die Institutionalisierung eines zusätzlichen Planungsraums im Ruhrgebiet änderten diesen Zustand.

Mit dem Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit, das 2004 in Kraft trat, wurde der RFNP aus dem Bundesraumordnungsrecht übernommen und in das Landesplanungsrecht von Nordrhein-Westfalen eingeführt (s. hierzu auch Grotefels und Greiving, in diesem Band). Durch Artikel 1 dieses Gesetzes wurde das Landesplanungsgesetz um die §§ 10a und 10b ergänzt, die den Einsatz des RFNP zum Inhalt haben. Diese Regelungen wurden bei der Novellierung des Landesplanungsgesetzes am 03.05.2005 übernommen. Verbindlich regeln nun die §§ 25, 26 und 50 LPlG den Einsatz des RFNP in Nordrhein-Westfalen. Danach kann ein RFNP nur in verdichteten Räumen und bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen aufgestellt werden (§ 25 Abs. 1 Satz 1 LPlG). Der räumliche Geltungsbereich des § 25 wird auf die Gemeinden des Regionalverbandes Ruhr und die angrenzenden Nachbargemeinden beschränkt (§ 26 Abs. 1 Satz 2 LPlG). Allerdings eröffnet § 35 mit einer Experimentierklausel die Möglichkeit, den RFNP auch in anderen Regionen zu erproben. Diese Klausel gilt allerdings nur zeitlich beschränkt. Der RFNP soll nach dem aktuellen Entwurf des LPlG allerdings nicht auf Dauer erhalten bleiben.

Zur Aufstellung eines RFNP müssen sich mindestens drei benachbarte Gemeinden zu einer Planungsgemeinschaft zusammenschließen. In Nordrhein-Westfalen haben Ende 2005 die Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen eine Planungsgemeinschaft „Städteregion Ruhr“ zur Aufstellung eines RFNP gegründet. Da sich in NRW keine weiteren Gemeinden zu einer Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplans zusammengefunden haben, wird es zukünftig bei einem einzigen RFNP im Landesgebiet bleiben.

Ergänzend zu den bestehenden fünf Planungsräumen der Regionalplanung auf der Ebene der Bezirksregierungen trat 2007 mit dem Ruhrgebiet ein zusätzlicher Planungsraum hinzu. Die Planungsregion Ruhrgebiet umfasst eine Fläche von etwa 13 % der Gesamtfläche Nordrhein-Westfalens. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalens hatte 2006 einen Gesetzentwurf vorgelegt, mit dem die Regionalplanung von den für das Ruhrgebiet zuständigen Bezirksregierungen auf den Regionalverband Ruhr (RVR) übertragen werden sollte. Das Gesetz wurde am 05.06.2007 durch den Landtag beschlossen. Die Übertragungsregelung tritt allerdings erst in der zweiten Hälfte von 2009 in Kraft. Das Gebiet des Regionalverbandes Ruhr setzt sich aus Teilen der Bezirksregierungen Düsseldorf, Münster und Arnsberg zusammen. In ihrem Kernraum liegt die Planungsre-

gion „Städteregion Ruhr“, für die sich ein RFNP im Aufstellungsverfahren befindet. Langfristig muss der RFNP der Ruhrgebietsstädte in den räumlich umfassenden Regionalplan des Ruhrgebietes integriert werden.

### *Niedersachsen*

In Niedersachsen wurden zuerst vorläufig abgegrenzte funktionale Raumeinheiten, wie Arbeitsmarktregionen und Einkaufsbereiche, durch die Landesregierung institutionalisiert, die einem oder mehreren Schwerpunkträumen des Landesplanungsprogramms entsprachen. 1973 wurden vierzehn Entwicklungsräume eingerichtet, die bestehende Kreisgrenzen beachteten (Weyl 1991). Anfang 1974 wurden dann zwei Großraumverbandsbereiche (Braunschweig und Hannover) und acht Regierungs- bzw. Verwaltungsbezirke (Aurich, unter Beachtung bestehender Kreisgrenzen) als Planungsregionen institutionalisiert (Seggermann 2009). Träger der Regionalplanung waren neben den Oberen Landesplanungsbehörden auf der Ebene der Bezirke die Region Hannover und die beiden Großraumverbände. Durch Gesetz vom 14.12.1962 wurde der Verband Großraum Hannover geschaffen und ihm bereits die Regionalplanungskompetenz übertragen.

Durch Änderung des Landesplanungsgesetzes im Dezember 1973 wurde die Zuständigkeit für die Regionalplanung von der Bezirksebene auf kommunale Gebietskörperschaften übertragen. Zukünftig sollte jeweils der einzelne Landkreis bzw. die einzelne kreisfreie Stadt für ihr Gebiet Träger der Regionalplanung sein (§ 7 Nds. Gesetz über Raumordnung und Landesplanung i. d. F. vom 02.01.1978). In den kreisfreien Städten sollte der Flächennutzungsplan den Regionalplan ersetzen. Aber erst 1978 konnten diese neuen Planungsträger mit dem Vollzug der Kreisgebietsreform landesweit etabliert werden (von Hinüber 1981: 98). Am 28.06.1977 wurde das Gesamtpaket der Kreis- und Bezirksreformen als Achstes Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom Landtag verabschiedet. Aus bisher acht Regierungs-/Verwaltungsbezirken wurden vier, aus 60 Kreisen 37 und aus 15 kreisfreien Städten neun (Abendroth 1980: 16). Leitbild der Kreisreform, wie es die Begründung formulierte, ist ein Landkreis, „der sich auf seine eigentlichen, überörtlichen Aufgaben konzentrieren, die ihm obliegenden Planungs- und Entwicklungsaufgaben übernehmen und sie im Rahmen einer schwerpunktbildenden Gesamtkonzeption kommunalpolitisch, organisatorisch und finanziell realisieren kann“ (Nds. Landtagsdrucksache 8/1000, Ziff. 4.4). Ein Kreis, der dies leistet, braucht eine Mindesteinwohnerzahl. Sah die SPD-Landesregierung zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens noch ein Optimum von 150.000 Einwohnern je Landkreis als Zielgröße vor, so senkte die spätere CDU-FDP-Koalition diesen Richtwert im weiteren Verfahren auf 100.000 Einwohner ab (Götz, Petri 1980: 44). Erklärtes Ziel war, den Verlust an Überschaubarkeit und Bürgernähe durch zu groß geschnittene Kreisgebiete zu verhindern (Nds. Landtagsdrucksache 8/1000: 38 ff., Ziff. 4.5, 4.8). Im Ergebnis des gesetzlichen Regionalisierungsprozesses standen 46 Regionalplanungsräume fest (36 Kreise, 8 kreisfreie Städte, die kreisangehörige Stadt Göttingen und der Großraum Hannover).

Ursprünglich hatte sich auch die Landesplanung für die Übertragung der Regionalplanung auf die Landkreisebene ausgesprochen. Dies allerdings bevor die geplante Kreisneugliederung auch entschieden und umgesetzt war (Peithmann 1996: 307). Prinzipiell war ja eine deutliche Vergrößerung der Landkreise geplant und eine Reduktion auf etwa 15 Landkreise vorgesehen. Nach der Reform durch die CDU-FDP-Koalition blieb die Zahl kleiner Kreise hoch und geringe Flächengrößen typisch. Die Kreisgebietsgrößen bewegten sich zwischen 540 km<sup>2</sup> (Peine) und 2.860 km<sup>2</sup> (Emsland).

Der kleinräumige Zuschnitt der Landkreise setzte der Regionalplanung enge Grenzen. Eine Regulierung von Stadt-Umland-Konflikten ist in den meisten Räumen durch recht-

liche Verankerung der kreisfreien Städte als eigenständige Träger der Regionalplanung unmöglich geworden. So sind die kreisfreien Städte in den Kreistagen der sie umgebenden Landkreise nicht mehr am politischen Beschluss der Regionalpläne beteiligt. Früh wurde erkannt, dass eine kreisbasierte Regionalplanung übergemeindliche Abstimmungs- und Verflechtungsprobleme kaum zu lösen vermag (Peithmann 1996: 307; Hesse 2006). Interessanterweise sprechen sich heute vor allem die kreisfreien Städte für diesen Institutionalisierungsansatz aus, obwohl dadurch eine Steuerung von Suburbanisierungsprozessen durch die Regionalplanung faktisch ausgehebelt wird. Sind die kreisfreien Städte nicht in eine Kreisplanungsregion integriert, können die Umlandkommunen der „Kragenkreise“ weitgehend selbst über ihre Entwicklung bestimmen. Der mächtige Einfluss eines Oberzentrums bzw. einer großen Kernstadt ist dann auf die Beteiligung am Aufstellungsverfahren eines Nachbarregionalplans beschränkt. Ein direkter Einfluss auf den Kreisregionalplan ist ausgeschlossen. Experten haben diesen Institutionalisierungsansatz eher kritisiert (Hesse 2006). Zu kleine Gebietseinheiten befördern eher eine lokale Kirchturmpolitik (Götz, Petri 1980: 53). Außerdem ist die geringe Flächengröße und Einwohnerzahl der meisten Planungsräume nicht mit § 5 Abs. 3 ROG vereinbar (Blümel 1975: 18).

Per Gesetz über die Bildung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“ vom 27.11.1991 wurde eine Planungsregion in einem Raum etabliert, wo bereits von 1973 bis 1978 ein Verband Großraum Braunschweig existiert hatte (Seggermann 2009). Der Zweckverband „Großraum Braunschweig“ ist Träger der Regionalplanung und durch den Zusammenschluss von drei kreisfreien Städten und fünf Landkreisen entstanden.

Die Planungsregionslandschaft von Niedersachsen erhielt Ende der 1990er Jahre durch eine Initiative der damaligen Hauptverwaltungsbeamten der Landeshauptstadt Hannover (LHH), des Landkreises Hannover (LKH) und des Kommunalverbandes Großraum Hannover (KGH) zur Gründung eines Regionalkreises eine Neuerung. Die Idee wurde von der Landesregierung aufgegriffen. Am 16.05.2001 beschloss der niedersächsische Landtag das Gesetz zur Bildung der Region Hannover. Am 01.11.2001 wurde die Region Hannover als öffentlich-rechtliche Körperschaft gegründet und die Trägerschaft der Regionalplanung auf diese regionale Gebietskörperschaft übertragen. Der Landkreis Hannover und der Kommunalverband Großraum Hannover wurden aufgelöst. Die neue Region ist Rechtsnachfolgerin des Landkreises und des Kommunalverbandes und umfasst das Gebiet des ehemaligen Landkreises und der Landeshauptstadt Hannover. In direkten Wahlen bestimmt die Bevölkerung die Zusammensetzung der Regionsversammlung.

### ***Rheinland-Pfalz***

Rheinland-Pfalz war das erste Land in Westdeutschland, das in einem Landesplanungsgesetz definierte, was unter einem Planungsraum der Regionalplanung zu verstehen ist (§ 14 Abs. 1 RPfLPIG von 1966). Die konkrete Abgrenzung der Planungsräume delegierte das Landesplanungsgesetz an das Landesentwicklungsprogramm. Ein Teil dieses Programms, der im Gegensatz zum restlichen Plan als sogenanntes „Landesregionengesetz“ (LRegG) vom 16.03.1967 isoliert in Kraft trat, grenzte insgesamt neun Planungsregionen ab: Mittelrhein, Westerwald, Westeifel, Mosel-Saar, Rheinhessen, Nahe, Vorderpfalz, Südpfalz und Westpfalz. Der räumliche Zuschnitt dieser Planungsräume wurde in der Folgezeit lediglich durch zwei Landesverordnungen vom 17.05.1969 und 06.06.1972 geringfügig verändert, um eine Grenzanpassung an die in der Territorialreform neu geschaffenen Gebietskörperschaften zu erreichen (Brenken, Schefer 1983).

Rheinland-Pfalz war damit in Westdeutschland das erste Land mit einer flächendeckend betriebenen Regionalplanung. Zehn Jahre später machte die zweite Phase der Regionalplanung in Rheinland-Pfalz eine Änderungen des Regionengesetzes und des Landesplanungsgesetzes notwendig. Nachdem die erste Generation von Regionalplänen sehr konkrete Langfristplanungen erarbeitet hatte, sollte in der zweiten Phase der Regionalplanung die Aufgabe der Regionalplanung in größeren Planungsräumen effektiver wahrgenommen werden (Brenken, Schefer 1983). Die Zahl der Planungsregionen wurde von neun auf fünf reduziert (§§ 15 Abs. 1, 28 Abs. 1 Nr. 2 Satz 2 LPIG 1975 i. V. m. § 1 Nr. 3 2. DVO zum LPIG 1975). Nur die Region Westpfalz blieb von Grenzänderungen unberührt. Insgesamt wurden acht Planungsregionen zu neuen Planungsräumen fusioniert: Mittelrhein und Westerwald, Westeifel und Mosel-Saar, Rheinhessen und Nahe sowie Vorderpfalz und Südpfalz. Die Neuabgrenzung der Planungsräume orientierte sich an den Verflechtungsbereichen der fünf Oberzentren Koblenz, Trier, Mainz, Ludwigshafen und Kaiserslautern. Überlappungen von Gebieten konnten zwar vermieden, aber nicht gänzlich ausgemerzt werden. So gehört die Stadt Worms zwei Planungsregionen an.

Die flächendeckend eingerichteten Planungsgemeinschaften sind öffentlich-rechtliche Pflichtverbände und Träger der Regionalplanung. Für die technische Erarbeitung der Regionalplanentwürfe steht kein eigenes Personal zur Verfügung, sie obliegt seit 1974 Planungsstellen bei den zuständigen Bezirksregierungen. Diese unterliegen allerdings der Weisung durch die Planungsgemeinschaften. Keine gebietlichen Veränderungen für die Regionalplanung brachte die Abschaffung der Regierungsbezirke in Rheinland-Pfalz im Jahr 1999.

Im Jahr 2005 reduzierte sich die Anzahl regionaler Planungsgemeinschaften auf vier. Am 01.01.2006 wurde der Verband Region Rhein-Neckar durch Zusammenlegung der Planungsgemeinschaft Rheinpfalz und des baden-württembergischen Regionalverbandes Rhein-Neckar-Odenwald (bis 2003 Unterer Neckar) gegründet. Dies geschah auf der Basis des Staatsvertrages zwischen den Ländern Rheinland-Pfalz, Hessen und Baden-Württemberg über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung und Weiterentwicklung im Rhein-Neckar-Gebiet vom 26.07.2005. Traditionell wurde in diesem Raum durch den Raumordnungsverband Rhein-Neckar die Aufgabe der Regionalplanung grenzüberschreitend wahrgenommen. Allerdings war es in der Vergangenheit nicht möglich, ländergrenzenüberschreitend nur einen Regionalplan aufzustellen. Im neuen Verband Region Rhein-Neckar, der an die Stelle des alten Raumordnungsverbandes tritt, wird nur noch ein Regionalplan für die gesamte Planungsregion aufgestellt werden. Eine Überlappung wird allerdings noch zum hessischen Teil der Region bestehen bleiben. Aufgrund des fortgeschrittenen Entwurfsstadiums des Regionalplans Südhessens wird der Kreis Bergstraße, der eigentlich als hessischer Teil zum Verbandsgebiet der Region Rhein-Neckar gehört, durch die hessische Regionalplanung beplant. Der Verband Region Rhein-Neckar hat gegenüber dem Träger der Regionalplanung in Südhessen allerdings ein Vorschlagsrecht.

### ***Schleswig-Holstein***

Schleswig-Holstein ist das einzige Land in Deutschland, in dem die Regionalplanung direkt durch eine oberste Landesplanungsbehörde wahrgenommen wird (§§ 7, 8 LPIG 1971). Diese Tradition geht weit zurück und hat ihre Wurzeln in den frühen 1960er Jahren (LPIG vom 05.07.1961). Per Gesetz wurde das Land flächendeckend in fünf Planungsregionen (Planungsräume I bis V) unterteilt (§ 13 Landesentwicklungsgrundsatzgesetz (LEntwGrG) vom 11.04.1971).

Für die einzelnen Planungsregionen existieren keine eigenständigen Regionalparlamente bzw. Regionalversammlungen, vielmehr sah das Landplanungsgesetz (§ 10 LPiG 1971) nur einen landesweit zuständigen Landesplanungsrat vor, gebildet bei der Landesplanungsbehörde und mit Vertretern der kommunalen Landesverbände (Pühl 1979: 33). Dieser Landesplanungsrat ist für alle fünf Planungsregionen zuständig.

Bereits 1967 konnte für den Planungsraum IV der erste durch das Land aufgestellte Regionalplan rechtswirksam werden. Mit zeitlicher Verzögerung traten die Regionalpläne für die anderen Planungsregionen in Kraft (1975 Planungsraum I, 1976 Planungsraum V und III sowie 1977 Planungsraum II) (Koch 1991: 375).

Neben den fünf Planungsräumen muss auf Stadt-Umland-Ebene ein weiterer Planungsraum unterschieden werden. Für den durch einen Zweckverband gebildeten Verband Kieler Umland, bestehend aus der Landeshauptstadt und Teilgebieten mehrerer Landkreise, wurde die Aufstellung eines im Landesplanungsrecht nicht vorgesehenen Regionalbezirksplans ermöglicht. Die Aufstellung und Fortschreibung dieses Raumordnungsplans waren allerdings von der Genehmigung der Landesplanungsbehörde abhängig (§ 4 Abs. 3 der Verbandssatzung). Die Ziele dieses Plans wurden in den staatlichen Regionalplan für den Planungsraum III übernommen. Im Falle abweichender Festlegungen hätte sich der Regionalbezirksplan unterzuordnen.

### ***Saarland***

Das Saarland hat keine Regionalplanung eingeführt. Allerdings erreichen die Landesentwicklungspläne in verschiedenen Festlegungsbereichen eine räumliche Konkretheit (z. B. Ausweisung von Vorranggebieten), die mit der von Regionalplänen vergleichbar ist. Auch das Landesterritorium selbst ist von seiner Flächengröße mit anderen Planungsräumen der Regionalplanung durchaus vergleichbar.

### ***Hamburg und Bremen***

Die Planungsgesetze der Länder Bremen und Hamburg sehen keine Regionalplanung vor. In beiden Stadtstaaten ersetzt der Flächennutzungsplan den Regionalplan.

## **2.2 Regionalplanung in Ostdeutschland**

In Ostdeutschland war die Einführung einer Regionalplanung nach westdeutschem Vorbild im Zuge der Wiedervereinigung erst nach Bildung der Länder möglich. Deren Gründung wurde mit den Landtagswahlen vom 14.10.1990 vollzogen. Eine weitere entscheidende Vorbedingung für die rechtliche Einführung der regionalen Planungsebene war die Anerkennung der Geltung des Raumordnungsgesetzes auf DDR-Territorium. Mit Wirkung vom 01.07.1990 wurde das ROG durch die Volkskammer der DDR in Ostdeutschland in Kraft gesetzt. Nachdem diese rahmenrechtlichen Bedingungen geschaffen waren, konnten die neuen Länder jeweils für ihr Staatsterritorium die Initiative ergreifen und jene landesrechtlichen Regelungen erlassen, die für die Institutionalisierung einer Regionalplanung und die Regionalisierung von Planungsräumen als notwendig angesehen werden. An die Stelle der planwirtschaftlich organisierten Territorialplanung auf mittlerer Verwaltungsebene, in deren Rahmen für die Bezirke der DDR mittel- bis langfristige Regionalpläne erarbeitet und eine territoriale Koordination von Großvorhaben praktiziert wurde (Neumann 1990), trat im Verlauf der 1990er Jahre in allen neuen Ländern eine demokratisch legitimierte und rechtsstaatlich organisierte regionale Raumordnung auf Teilraumbene (Scholz 1991).

### ***Brandenburg***

Mit den Kommunalwahlen vom 05.12.1993 trat in Brandenburg die Kreisgebietsreform in Kraft. Die Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte wurde deutlich reduziert und größere Verwaltungseinheiten wurden eingerichtet. Damit war Brandenburg das erste ostdeutsche Land, das den Zuschnitt der Landkreise grundsätzlich neu geregelt hatte (Büchner, Franske 2001: 9). Auf dieser Gebietsneuordnung aufbauend, wurden mit dem Gesetz für die Regionalplanung und Braunkohlen- und Sanierungsplanung 1993 fünf Regionen abgegrenzt (§ 3 Abs. 1 Satz 2 BbgRegBkPIG): Havelland-Fläming Oderland-Spree Prignitz-Oberhavel, Uckermark-Barnim und Lausitz-Spreewald.

Die staatliche Aufgabe Regionalplanung wurde als Teil der Landesplanung Regionalen Planungsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts übertragen (Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung et al. 2004). In allen Planungsregionen wurden Regionale Planungsgemeinschaften eingerichtet. Für die Durchführung der Regionalplanung sind in den Planungsgemeinschaften eigene Planungsstellen zuständig, deren Kosten durch das Land getragen werden (§ 10 BbgRegBkPIG).

### ***Mecklenburg-Vorpommern***

Das Landesplanungsgesetz von 1992 hat vier Planungsregionen festgelegt (§ 12 Abs. 1 LPIg M-V): Mecklenburgische Seenplatte, Mittleres Mecklenburg/Rostock, Vorpommern und Westmecklenburg.

In Mecklenburg-Vorpommern wird die Regionalplanung von Regionalen Planungsverbänden als Trägern wahrgenommen. Sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und Zusammenschlüsse der Landkreise und kreisfreien Städte der jeweiligen Region. Für Aufstellung und Fortschreibung des Regionalplans ist die regionale Planungsversammlung verantwortlich, die dabei durch Geschäftsstellen der staatlichen Ämter für Raumordnung und Landesplanung personell unterstützt wird.

In Reaktion auf den erheblichen Bevölkerungsrückgang und die angespannte Finanzsituation der öffentlichen Hand schlug die neu gewählte Landesregierung 2002 eine umfassende Kreisneuordnung vor. Bereits die Kreisreform aus dem Jahr 1994 hatte die Anzahl der Landkreise von 32 auf 12 reduziert; diese und die sechs kreisfreien Städte sollten nun in vier Regionalkreisen zusammengefasst werden. Die fünf regionalen Planungsverbände wären aufgelöst und die Trägerschaft der Regionalplanung auf die Regionalkreise übertragen worden. Auf Betreiben der PDS, dem Koalitionspartner der SPD, wurde durch Aufteilung der Planungsregion Vorpommern in zwei Regionalkreise aus dem 4-Kreis- ein 5-Kreis-Modell. Drei bereits bestehende Planungsregionen wären bei dem 5-Kreis-Modell erhalten geblieben. Nur die Planungsregion Vorpommern wäre in zwei Regionalkreise Nordvorpommern-Rügen und Südvorpommern unterteilt worden.

Am 05.04.2006 beschloss der Landtag in Mecklenburg-Vorpommern knapp die umfassende Kreisneuordnung in Form des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes (VwModG). Die Einrichtung der fünf Regionalkreise sollte 2009 in Kraft treten. Beim Landesverfassungsgericht wurde durch elf der zwölf Kreise Verfassungsbeschwerde erhoben. Das Verfassungsgericht in Greifswald erklärte das Verwaltungsmodernisierungsgesetz für verfassungswidrig, was zum Scheitern der Kreisgebietsreform führte (LVerfG M.-V., Urteil vom 27.07.2007, S. 56).

Kurz darauf wurde ein neuer Anlauf zur Kreisreform durch ein Konzept der Landesregierung, welches bis 2011 umgesetzt werden soll, eingeleitet (Pressemitteilung des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern; 27.11.2007). Für die zukünftige Bildung von Regionalkreisen wurden Orientierungswerte festgelegt. Danach soll ein Regi-

onalkreis eine Maximalgröße von 4.000 km<sup>2</sup> nicht überschreiten und eine Minimalgröße der Bevölkerung in 2020 von 175.000 Einwohnern je Kreis nicht unterschreiten.

### *Sachsen-Anhalt*

In Sachsen-Anhalt wurde die Regionalplanung zuerst auf der Ebene der drei Regierungsbezirke institutionalisiert. Sachsen-Anhalt war damit das einzige Land in den neuen Ländern, das sich für ein staatliches Organisationsmodell der Regionalplanung entschied (Erbguth, Müller, Koch 1999: 156). Träger der Regionalplanung waren die Regierungsbezirke als obere Landesplanungsbehörde (§§ 7 Abs. 1, 2 Abs. 4 LPIG Sachsen-Anhalt). Die Regierungsbezirke wurden durch Beschluss der Landesregierung im Jahr 1992 eingerichtet. Am 02.06.1992 trat das Vorschaltgesetz zur Raumordnung und Landesentwicklung des Landes Sachsen-Anhalt in Kraft. Dieses Gesetz enthielt mit Art I das Landesplanungsgesetz von Sachsen-Anhalt, welches den Gegenstand der Regionalplanung in den §§ 5–7 regelt. Als Planungsregionen der Regionalplanung fungierten die Regierungsbezirke Dessau, Magdeburg und Halle. Diese Regierungsbezirke wurden allerdings zum 01.01.2004 aufgelöst.

Die staatliche Organisationsform überlebte die erste Reformphase der Regionalplanung in Sachsen-Anhalt allerdings nicht und wurde im Rahmen einer Landesinitiative zur Kommunalisierung der Regionalplanung abgeschafft. Die fünf Regionen, die sich im Rahmen des Regionalisierungsprozesses der Strukturpolitik herausgebildet hatten, sollten nach Auffassung des Landesgesetzgebers auch zu Raumordnungsträgern weiterentwickelt werden (Landtag Sachsen-Anhalt 1997, Drucks. 2/4206: 24 f.). Mit dem am 28.04.1998 in Kraft getretenen Landesplanungsgesetz wurden Regionale Planungsgemeinschaften als Träger der Regionalplanung eingeführt. Vertreter der Planungsgemeinschaften sind Landkreise und kreisfreie Städte. Gleichzeitig sah das Gesetz eine Regionalisierung von nunmehr fünf regionalen Planungsräumen vor (Altmark, Magdeburg, Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, Halle und Harz).

Änderungen des Zuschnitts dieser Planungsregionen wurden erst durch die am 01.07.2007 in Kraft getretene zweite Kreisgebietsreform erforderlich. Aufbauend auf der ersten Kreisgebietsreform von 1994 wurde die zweite Kreisreform am 06.10.2005 durch Gesetz vom Landtag Sachsen-Anhalts beschlossen und die Anzahl der Landkreise von bisher 21 auf elf verringert. Dabei entstanden neun neue Landkreise durch Fusionen, während der Altmarkkreis Salzwedel und der Landkreis Stendal ebenso wie die kreisfreien Städte Halle und Magdeburg in ihrer bisherigen Form erhalten blieben. Das Gebiet des Landkreises Anhalt-Zerbst wurde auf drei Landkreise und die kreisfreie Stadt Dessau-Roßlau aufgeteilt. Die Änderung der Kreisgrenzen erzwang auch eine Gebietsanpassung der Planungsregionen. Das Ziel der Landesregierung bestand allerdings darin, die fünf bestehenden Planungsregionen möglichst wenig zu verändern.

Eine provisorische Anpassung in der Übergangszeit nach dem In-Kraft-Treten der Kreisgebietsreform zum 01.07.2007 sollte ein Vorschaltgesetz vom 20.06.2007 erreichen, dessen Regelungen anschließend durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 19.12.2007 übernommen wurden und das heute die Zugehörigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte zu den einzelnen Planungsregionen regelt.

### *Sachsen*

In Sachsen wurde das Staatsgebiet 1992 durch das sächsische Landesplanungsgesetz in fünf Planungsregionen der Regionalplanung unterteilt (§ 9 LpG Sachsen), in denen kommunal verfasste regionale Planungsverbände Träger der Regionalplanung sind (Südwestsachsen, Westsachsen, Oberes Elbtal-Osterzgebirge, Chemnitz-Erzgebirge,

Oberlausitz-Niederschlesien). Sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und werden von Vertretern der Landkreise und kreisfreien Städte repräsentiert. Die Durchführung der eigentlichen Regionalplanung übernahmen Regionale Planungsstellen, in denen staatliches Planungspersonal den Verbänden durch das Land zur Verfügung gestellt wurde, das allerdings nach den Weisungen ihres kommunalen Auftraggebers, den Planungsverbänden, arbeitet. Organisationsrechtlich waren die Planungsstellen den staatlichen Umweltfachämtern angegliedert. 2005 wurden die Umweltfachämter in die Regierungspräsidien integriert und die Regionalen Planungsstellen durch Änderung des Landesplanungsgesetzes 2006 aufgelöst. Ihr bisher staatliches Personal wurde durch Kommunalisierung in die Verantwortung der Planungsverbände überführt.

Die Regionalisierung der räumlichen Grenzen der regionalen Planungsräume hatte in Sachsen bis 2008 Bestand. Mit dem Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen (SächsKrGebNG) vom 29.01.2008 wurde im Artikel 7 auch das Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz – SächsLPIG) geändert und damit die Anzahl der Planungsregionen von fünf auf vier reduziert. Die Kreisgebietsreform Sachsen 2008 trat mit Wirkung vom 01.08.2008 in Kraft. Die Planungsverbände Südwestsachsen und Chemnitz-Erzgebirge wurden entsprechend zum 01.08.2008 aufgelöst und zum neuen Regionalen Planungsverband „Südsachsen“ fusioniert, der durch die Einbeziehung des bislang zum Regionalen Planungsverband Westsachsen gehörenden Altkreises Döbeln noch eine zusätzliche Erweiterung erfuhr. Der Regionale Planungsverband Südsachsen wurde als Körperschaft des öffentlichen Rechts nach § 9 Abs. 2 Satz 1 SächsLPIG neu gebildet. Verlierer der Gebietsreform ist der Planungsverband Westsachsen, der größere Teile des oberzentralen Versorgungsbereichs von Leipzig abtreten musste.

### **Thüringen**

Von allen neuen Ländern hat Thüringen als erstes ein Landesplanungsgesetz erlassen. Vorbilder waren die landesrechtlichen Regelungen in Hessen und Bayern. Das Landesplanungsgesetz (ThLPIG) vom 17.07.1991 trat am 05.08.1991 in Kraft. Es institutionalisiert auch die vier Planungsräume der Regionalplanung (§ 4 Abs. 1 ThLPIG), die im selben Jahr durch eine Landesverordnung räumlich abgegrenzt wurden (Thüringer Verordnung über die räumliche Abgrenzung der Planungsregionen im Land Thüringen – Landesregionenverordnung – LRegVO). Die Einteilung des Landesgebietes in die Planungsregionen Nordthüringen, Ostthüringen, Mittelthüringen und Südthüringen (später Südwestthüringen) hat seitdem Bestand. Die Planungsräume sind überlappungsfrei regionalisiert und kreisscharf abgegrenzt.

Eine Neuabgrenzung der Planungsräume wurde erst nach der Kreisgebietsreform notwendig. Nachdem das Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen (ThürNGG) am 01.07.1994 in Kraft trat, reduzierte sich die Zahl der Kreise von 35 auf 17 und die Zahl der kreisfreien Städte erhöhte sich von fünf auf sechs. Die Zusammenlegung und Neubildung von Landkreisen hatte auch Folgen für die Abgrenzung der Planungsregionen in Thüringen. Die Zuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte nach der Kreisreform zu einzelnen Planungsregionen regelte die Erste Verordnung zur Änderung der Landesregionenverordnung vom 11.05.1994.

In den Planungsregionen sind Regionale Planungsgemeinschaften – als Körperschaften öffentlichen Rechts – Träger der Regionalplanung. Die Erarbeitung des Regionalplans erfolgt in Planungsstellen, denen Personal des Landesverwaltungsamts zugeordnet ist (§ 13 Abs. 1 i. V. m. § 3 Nr. 2 ThLPIG). Gegenüber dem Personal der Planungsstelle



ist die regionale Planungsgemeinschaft jedoch weisungsberechtigt (§ 5 Abs. 1 Satz 3 ThLPIG).

### **Berlin**

Das Landesplanungsrecht von Berlin sieht keine eigene Regionalplanung vor. Hier tritt der Flächennutzungsplan an die Stelle des Regionalplans.

Tab. 1: Schritte der Regionalisierung regionaler Planungsräume auf Landesebene

Land	Regionalisierungsschritte		Tendenz der Flächengröße
	Regionen	Jahr	
Baden-Württemberg	20 12	bis 1968 ab 1973	zunehmend
Bayern	18	ab 1970	stabil
Brandenburg	5	ab 1993	stabil
Hessen	10 6 3 3 plus 1 Reg. mit RFNP	bis 1969 ab 1970 ab 1981 ab 2000	zunehmend
Mecklenburg-Vorpommern	4 5	ab 1992 ab 2009 (Reform gescheitert)	abnehmend
Niedersachsen	8 Bezirke, 2 Großräume 36 Kreise und 1 GR 32 Kreise u. 2 GR	ab 1974 ab 1978 ab 1991	zunehmend
Nordrhein-Westfalen	3 LAG 5 5 plus 1 Reg. mit RFNP 6 plus 1 Reg. mit RFNP	bis 1975 ab 1976 ab 2008 ab 2009	auf Bezirksebene konstant, ab 2009 abnehmend, bei Teilabschnitten zunehmend
Rheinland-Pfalz	9 5 4 plus 1 grenzüb. Reg.	ab 1967 ab 1975 ab 2005	erst zunehmend, dann stabil
Sachsen-Anhalt	3 5	ab 1992 ab 1998	abnehmend
Sachsen	5 4	ab 1992 ab 2008	1 Reg. zunehmend 1 Reg. abnehmend 2 Reg. stabil
Schleswig-Holstein	5	ab 1971	stabil
Thüringen	4	ab 1991	stabil

Quelle: eigene Zusammenstellung

## **3 Regionalisierungsverfahren von Planungsregionen in den Ländern**

Die im wissenschaftlichen Bereich bevorzugte Form der Abgrenzung regionaler Planungsräume führt über eine Verflechtungsbeziehungsanalyse zur Bestimmung von Oberbereichen (Kroner, Kessler 1976; von Malchus 1985). Diese funktionale Methodik ist allerdings nicht immer praktikabel, vor allem wenn in großflächigen Gebieten kein Oberzentrum existiert oder aus Gründen der Flächendeckung auch Resträume einer Planungsregion zugeordnet werden müssen, auch wenn keine intensive Verflechtungsbeziehung besteht (Pühl 1979: 56).

Betrachtet man die Regionalisierungsansätze in den Ländern im Detail, so ist festzustellen, dass sich ein bundesweit einheitliches Abgrenzungsverfahren von Planungsregionen nicht etablieren konnte. Ein solches Verfahren wäre auch schon deshalb unrealistisch, weil die einzelnen Länder ihre Oberzentren nicht nach einheitlichen Kriterien festlegen und neben objektiven Selektionsregeln vielfach politische Setzungen den Ausschlag über die Grenzziehung von Planungsräumen geben. Die Frage, welchen Anteil

interessenpolitische Gesichtspunkte bei Entscheidungen über Regionsgrenzen spielen, lässt sich generell nicht beantworten.

Die umfangreiche Literatur zum Thema der Abgrenzung von Planungsregionen, die seit den 1970er Jahren entstanden ist, hat interessenpolitische Gesichtspunkte eher ausgeblendet. Dies gilt beispielsweise für die methodisch motivierten Beiträge, die im Zusammenhang mit dem raumordnerischen Konzept ausgeglichener Funktionsräume entstanden sind (Bartels 1975; Klemmer 1976; Blotevogel 1985; Thoss 1976). Generell zeichnen sich Methodikstudien eher dadurch aus, dass die Regionalisierung von Planungsräumen in erster Linie als ein analytisches Problem gesehen wird: Es gilt den möglichst optimalen Zuschnitt einer Planungsregion auf der Basis indikatorgestützter Verflechtungsanalysen zu identifizieren. Dass Regionalisierung ein ausgesprochen konfliktärer politischer Prozess ist, wird selten betont. Entscheidungen über territoriale Grenzen sind auch Entscheidungen über Machtressourcen; Verfügungsrechte und Entscheidungskompetenzen und daher häufig durch Interessengegensätze geprägt (Reuber 1999). Bei der folgenden Beschreibung von Regionalisierungsansätzen werden politische Interessen nicht berücksichtigt, da hierzu die ausgewertete Literatur in der Regel keine Aussagen enthält. Sehr plastisch hat Schulz zur Wiesch (1977: 41 ff.) die politischen Konfliktlinien herausgearbeitet, die mit der Institutionalisierung der Regionalplanungsebene und der Bildung regionaler Planungsräume in Hessen verbunden waren. Es ist davon auszugehen, dass bei der Mehrzahl von Planungsräumen der Regionalplanung in Deutschland neben analytischen Abgrenzungskriterien, wie der Orientierung an den Verflechtungsräumen von Ober- oder Mittelzentren, auch andere Kriterien, wie landsmannschaftliche, historische, kommunale oder landesentwicklungspolitische Gesichtspunkte, eine nicht unwesentliche Rolle bei der Grenzziehung gespielt haben bzw. immer noch spielen (Schmitz 1995: 825).

### **3.1 Westdeutschland**

#### ***Baden-Württemberg***

Die Abgrenzung der Planungsräume orientierte sich an den Verflechtungsbereichen bestehender und auszubauender Oberzentren des Landesentwicklungsplans von 1971. Gegenüber den Planungsgemeinschaften wurden die Planungsregionen stark vergrößert und an den Verflechtungsbereichen der Oberzentren orientiert.

#### ***Bayern***

Die ursprüngliche Abgrenzung der Planungsregionen erfolgte auf der Basis der Wanderungs- und Pendlerverflechtung und den Versorgungsräumen bestehender und auszubauender Oberzentren. Eine Ausnahme bildete die Planungsregion Oberland, die kein Oberzentrum aufweist und sich aus mehreren Mittelbereichen zusammensetzt. Von den funktionalen Abgrenzungskriterien wurde allerdings in einigen Fällen aufgrund planerischer Überlegungen abgewichen. Bis auf einzelne Ausnahmen wurden alle Planungsregionen kreisscharf abgegrenzt.

#### ***Hessen***

Ausgangspunkt der Regionalisierung von Planungsräumen durch die Landesregierung war eine Analyse der Verflechtungsbereiche zentraler Orte und die Abgrenzung von sechs Oberbereichen. Abweichungen zwischen den ermittelten Oberbereichen und den Planungsregionsgrenzen ergaben sich nur in zwei Räumen (Untermain, Starkenburg). Das Landesplanungsgesetz sah eine flexible Anpassung der Regionsgrenzen durch Rechtsverordnung vor. In der zweiten Regionalisierungsphase spielten die Verflech-

tungsbereiche offensichtlich keine entscheidende Rolle mehr. Nun wurden die Planungsregionsgrenzen an den historischen Grenzen der Regierungspräsidien ausgerichtet.

### ***Nordrhein-Westfalen***

Die Grenzen der Planungsregionen auf der Ebene der Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen repräsentieren nicht faktische Verflechtungsbeziehungen, sondern die historischen Grenzen der Regierungspräsidien bzw. im Falle der sechsten Planungsregion, die Verwaltungsgrenzen des Regionalverbands Ruhr. Deutlich anders stellt sich die Situation auf Ebene der Teilabschnitte dar. Hier wurde in vielen Fällen versucht, die Grenzen an bestehenden Oberbereichen zu orientieren. In den meisten Planungsräumen wurden diese Teilräume daher auch als Oberbereiche benannt. Mittlerweile ist allerdings die Tendenz zu beobachten, dass Teilabschnitte zusammengelegt werden.

### ***Niedersachsen***

Die ursprünglich mit der niedersächsischen Kreisgebietsreform und der Übertragung der Regionalplanungskompetenz an Großkreise angestrebte Identität von Kreisgebiet und Lebens- und Wirtschaftsraum wurde im Verlauf der langwierigen und politisch konfliktären Kreisgebietreform aufgeweicht. Sollten die sozio-ökonomischen Verflechtungen zwischen Mittelzentren und ihrem Umland nach der ursprünglichen Planung nicht durch Kreisgrenzen zerschnitten werden, trat dieser Grundsatz später hinter der Aufrechterhaltung überkommener Verwaltungsgrenzen und Bestandserhaltungsinteressen einzelner Landkreise immer mehr zurück (Götz, Petri 1980: 44, 45). Trotzdem wird die Verflechtung der Mittelzentren für die Kreisreform immer noch für maßgeblich gehalten (Knemeyer 1980: 13).

### ***Rheinland-Pfalz***

In der Anfangsphase der Einteilung des Landesterritoriums in Planungsregionen ließ der Gesetzgeber offen, ob die Regionalisierung den Verflechtungsbereichen von Oberzentren folgen oder mehrere benachbarte Mittelbereiche zusammenfassen sollte. In jedem Fall repräsentieren die Planungsregionen aber Verflechtungsbereiche. So definierte das Landesplanungsgesetz in § 14 Abs. 1, dass sich eine Planungsregion „auf das Gebiet eines großflächigen, weitgehend miteinander verflochtenen Lebens- und Wirtschaftsraums zu erstrecken hat“. Räumliche Überlappungen von Planungsregionen ließ das Landesplanungsgesetz ausdrücklich zu (§ 14 Abs. 1 Satz 2 LPIG), sodass einzelne Teilräume von Rheinland-Pfalz zwei Planungsregionen angehören konnten. Anfangs machten solche Überlappungen, die andere Länder grundsätzlich nicht tolerieren, etwa 7,9% der Landesfläche aus (Brenken 1970: 2734 f.). Die Abgrenzung der Planungsregionen hatte sich offensichtlich weniger an administrativen Grenzen orientiert, sondern eher mehrpolige Ausstrahlungszonen von Mittelzentren berücksichtigt (Wiechmann 1998: 85). Die in der zweiten Phase der Regionalplanung durchgeführte Verringerung der Planungsregionen von neun auf fünf lässt sich als Neuorientierung an Oberbereichen interpretieren (Brenken, Schefer 1983). Im Ergebnis decken sich die neuen Planungsregionen Mittelrhein-Westerwald, Trier, Rheinhessen-Nahe, Rheinpfalz und Westpfalz weitgehend mit den Verflechtungsbereichen von Oberbereichen und berücksichtigen dabei die bestehenden Kreisgrenzen.

### ***Schleswig-Holstein***

Vom Landesgesetzgeber wurde bei der Einteilung des Landesgebiets in regionale Planungsräume eine funktionale Abgrenzung verfolgt. Kaum ein Land hat darauf so deutlich hingewiesen wie Schleswig-Holstein. Nach § 4 des LEntwGrG vom 31.10.1995

wird Schleswig-Holstein ausgehend von den Oberzentren und ihren Oberbereichen und unter Wahrung der Zuordnung ganzer Kreise in fünf regionale Planungsräume eingeteilt.

### **3.2 Ostdeutschland**

#### ***Brandenburg***

Als Regionalisierungsansatz wurde in Brandenburg ein einmaliges Modell verwirklicht, das weder in Westdeutschland noch in den anderen neuen Ländern Vorbilder kennt. Wie Stücke einer Torte gruppieren sich die fünf Planungsregionen um das Land Berlin als Zentrum. So sollte garantiert werden, dass alle Planungsräume sowohl vom „Berliner Speckgürtel“ profitieren, dem seit der Wiedervereinigung dynamisch wachsenden suburbanen Raum auf Brandenburger Territorium, als auch Verantwortung für den von Bevölkerungsrückgang und schleppender Wirtschaftsentwicklung betroffenen weiteren Entwicklungsraum von Brandenburg übernehmen.

#### ***Mecklenburg-Vorpommern***

Das Landesentwicklungsprogramm von Mecklenburg-Vorpommern führt aus, dass die Abgrenzung der vier Planungsregionen im Landesplanungsgesetz zwar in Anlehnung an die bestehenden Oberbereiche erfolgte, mit ihnen aber nicht identisch ist (LEP 2005: 29).

#### ***Sachsen***

Die sächsischen Planungsregionen wurden in der ersten Regionalisierungsphase eindeutig an den Einzugsbereichen der Oberzentren und Stadt-Umland-Verflechtungen orientiert (LEP 1994, Z 33). Mit der zweiten Regionalisierungsphase wird dieser Ansatz allerdings eher aufgeweicht. So wurde das Planungsgebiet von Westsachsen, welches primär auf das Oberzentrum Leipzig ausgerichtet ist, zugunsten der neu entstandenen Planungsregion Südsachsen beschnitten. Auch lässt sich die Fusion der Regionalen Planungsverbände Chemnitz-Erzgebirge und Südwestsachsen zum neuen Regionalen Planungsverband „Südsachsen“ nicht aus geänderten funktionalen Verflechtungen ableiten.

#### ***Sachsen-Anhalt***

Das Regionalisierungsverfahren des Landesplanungsgesetzgebers lässt sich auf Basis der unsicheren Quellenlage nicht eindeutig rekonstruieren. Der Landesentwicklungsplan vom 23.08.1999 weist drei Oberzentren (Halle, Dessau, Magdeburg) und 22 Mittelzentren aus. Die erste Regionalisierungsphase, bei der die Regionalplanung auf der Ebene der drei Regierungsbezirke Halle, Dessau und Magdeburg angesiedelt war, dürfte sich eher an Oberbereichen orientiert haben. Die zweite Regionalisierungsphase hat demgegenüber die Regionsgrenzen an den Ergebnissen der strukturpolitischen Regionsbildung ausgerichtet. Ober- bzw. mittelzentrale Verflechtungsbeziehungen bildeten 1998 somit nicht das Hauptkriterium für die Institutionalisierung der fünf Planungsregionen.

#### ***Thüringen***

Die Thüringer Verordnung über die räumliche Abgrenzung der Planungsregionen fasst all jene Gebiete zu Planungsräumen zusammen, zwischen bzw. in denen ausgewogene Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse bestehen oder entwickelt werden sollen. Entsprechend repräsentiert jeder Planungsraum einen großflächigen, weitgehend miteinander verflochtenen Lebens- und Wirtschaftsraum (Beyer et al. 1993: 199). Da das Landesentwicklungsprogramm nur drei Oberzentren ausgewiesen hat, repräsentieren nicht alle

## ■ Abgrenzung von Planungsräumen der Regionalplanung im Ländervergleich

Planungsregionen auch Oberbereiche. So sind Nordthüringen und Südwestthüringen eher an den mittelzentralen Verflechtungsbereichen orientiert.

Tab. 2: Landesansätze zur Abgrenzung regionaler Planungsräume

Land	Ansatz zur Abgrenzung von Planungsregionen
Baden-Württemberg	Oberzentrale Verflechtungsbereiche
Bayern	Oberzentrale Verflechtungsbereiche und benachbarte Mittelbereiche in den Regionen ohne Oberzentrum
Brandenburg	Tortenstücke
Hessen	Oberzentrale Verflechtungsbereiche
Mecklenburg-Vorpommern	Oberbereiche
Niedersachsen	Orientierung an bestehenden Kreisgrenzen
Nordrhein-Westfalen	Historische Grenzen der Regierungsbezirke, für Teilabschnitte häufig Oberbereiche
Rheinland-Pfalz	Erst Mittelbereiche, später Oberbereiche
Sachsen-Anhalt	Erst Oberbereiche, später strukturpolitischer Regionalisierungsprozess
Sachsen	Oberbereiche
Schleswig-Holstein	Oberbereiche
Thüringen	Ober- und Mittelbereiche

Quelle: eigene Zusammenstellung

## 4 Größenvergleich der Planungsregionen

Bis auf die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen sowie das Saarland wird von allen sonstigen Ländern in Deutschland heute Regionalplanung betrieben. Das Gebiet der Bundesrepublik ist daher fast flächendeckend durch Planungsräume der Regionalplanung abgedeckt (s. Abb. 1). Zählt man die Gebiete der kreisfreien Städte in Niedersachsen nicht mit, da sie faktisch keine Träger der Regionalplanung sind, weil der Flächennutzungsplan hier den Regionalplan ersetzt, dann können im Jahr 2008 insgesamt 111 Planungsräume der Regionalplanung unterschieden werden.

Abb. 1: Planungsregionen der Träger der Regionalplanung (Stand: 31.12.2008)



Datenbasis: Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO) des BBR  
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2005

**111 Planungsregionen**

- Planungsregion
- Planungsräume, für die keine Regionalplanung existiert
- Ländergrenzen überschreitende Planungsregion
- Planungsregion für RegFNP
- Teilabschnitte

Quelle: eigene Erhebung

Als Planungsraum werden dabei nur jene Gebiete erfasst, für die ein Regionalplan in Kraft ist, als Entwurf vorliegt bzw. dessen Aufstellung vorbereitet wird. Einzeln mitgezählt wurden in Nordrhein-Westfalen die Teilabschnitte der Planungsregionen auf Bezirksebene, da für jeden dieser Teilräume ein eigenständig aufgestellter und genehmig-

## ■ Abgrenzung von Planungsräumen der Regionalplanung im Ländervergleich

ter Teilregionalplan existiert. Noch nicht berücksichtigt wurde der Regionalverband Ruhr (RVR) als neue Planungsregion, da hier noch kein Entwurf vorliegt. Weiterhin wurde in Hessen der Planungsraum des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main und in Nordrhein-Westfalen der Planungsraum der Städteregion Ruhr einbezogen, da sich für diese Gebiete regionale Flächennutzungspläne im Aufstellungsverfahren befinden.

Aber auch in anderen Planungsregionen existieren nicht überall rechtsgültige Regionalpläne. In fast allen Ländern tritt dies allenfalls dann auf, wenn ein rechtsgültiger Plan durch ein Gericht für ungültig erklärt wird. Vergleichsweise häufig treten in Niedersachsen immer wieder Kreisregionalpläne außer Kraft, weil dort das Landesplanungsrecht eine zeitliche Befristung der Gültigkeit vorsieht. Die Gültigkeitsdauer der regionalen Raumordnungsprogramme bindet das Landesplanungsrecht an eine Überprüfungspflicht, die vor Ablauf von zehn Jahren seit dem Inkrafttreten des Plans einzulösen ist (§ 8 Abs. 8 NROG). Kommt der Plangeber dieser Pflicht nicht fristgerecht nach, tritt der betroffene Plan außer Kraft.

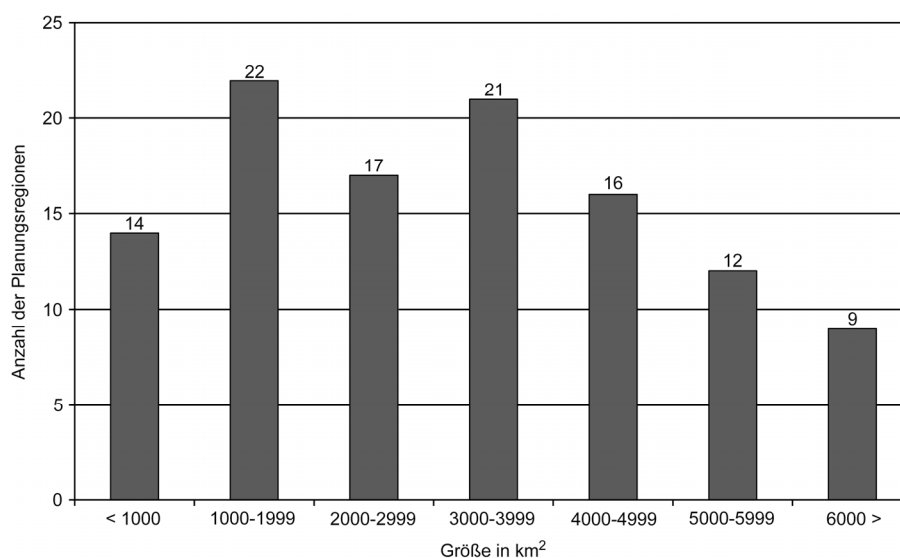
In Brandenburg liegt bisher für keine der fünf Planungsregionen ein genehmigter integrierter Regionalplan vor. In allen brandenburgischen Planungsräumen sind aber themenzentrierte Teilregionalpläne in Kraft.

Die Größe der 111 Planungsräume liegt 2008 im bundesweiten Mittel bei 3.206 km<sup>2</sup>. Die größte Planungsregion in Deutschland ist mit 8.289 km<sup>2</sup> der Planungsraum Nordhessen und die kleinste Planungsregion mit 608 km<sup>2</sup> der Landkreis Friesland in Niedersachsen.

Die durchschnittlich größten Planungsräume weisen Hessen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern auf. Die durchschnittlich kleinsten Planungsregionen finden sich in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg.

In Westdeutschland bestehen insgesamt 89 Planungsregionen. Davon liegen allein 34 Planungsräume in Niedersachsen. Die durchschnittliche Flächengröße beträgt in Westdeutschland 2.789 km<sup>2</sup>. In Ostdeutschland sind mit 22 Planungsregionen deutlich weniger Planungsräume anzutreffen. Aus diesem Grund ist die durchschnittliche Flächengröße der Regionen mit 4.895 km<sup>2</sup> deutlich höher als in Westdeutschland.

Abb. 2: Häufigkeit von Flächengrößen regionaler Planungsräumen nach Größenklassen



Quelle: eigene Berechnung

Über die Streuung der Flächengrößen von Planungsräumen in den einzelnen Ländern gibt die Standardabweichung Auskunft. Sie zeigt an, wie weit die durchschnittliche Abweichung vom Mittelwert ausfällt. Ist die Abweichung sehr groß, sind in einem Land überproportional viele Planungsregionen mit sehr großen und/oder sehr kleinen Flächengrößen anzutreffen. Ist die Standardabweichung sehr gering, entspricht die Flächengröße der meisten Planungsräume eines Landes in etwa der durchschnittlichen Flächengröße. Die niedrigste Standardabweichung erreichen die Planungsregionen der Länder Thüringen, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen. Hier weisen die Größen der Planungsregionen somit insgesamt die höchste Ähnlichkeit auf. Demgegenüber erreichen die Planungsregionen der Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz die höchsten Werte der Standardabweichung. Dieses Ergebnis belegt, dass in diesen Ländern die größte Spannbreite an Varianz auftritt. In Hessen und Nordrhein-Westfalen macht sich die Einführung zusätzlicher Planungsräume im Zusammenhang mit der Aufstellung regionaler Flächennutzungspläne varianzvergrößernd bemerkbar.

Tab. 3: Strukturdaten der Planungsregionen der Länder im Vergleich

Land	Regionen	Flächengröße (in km <sup>2</sup> )			Standardabweichung
		Durchschnitt	maximal	minimal	
Baden-Württemberg	10*	3042	4765	2137	904
Bayern	17*	3998	5690	1477	1149
Hessen	4	5892	8289	2452	2598
Nordrhein-Westfalen	13	2674	5942	678	1671
Niedersachsen	34	1386	5079	609	859
Rheinland-Pfalz	4*	4370	6432	3041	1631
Schleswig-Holstein	5	3153	4177	1606	1092
Brandenburg	5	5896	7179	4518	1270
Mecklenburg-Vorpommern	4	5795	6998	3601	1550
Sachsen	4	4604	6516	3434	1346
Sachsen-Anhalt	5	4089	4715	3346	543
Thüringen	4	4043	4679	3661	464

\* Ländergrenzen überschreitende Planungsregionen (Donau-Iller, Rhein-Neckar) nicht enthalten

Quelle: eigene Berechnungen

## 5 Wie groß sollten Planungsräume der Regionalplanung sein?

Die Diskussion über die Maximalgröße von Planungsregionen hat durch das Urteil des Landesverfassungsgerichts von Mecklenburg-Vorpommern über die Kreisgebietsreform neue Anregungen erhalten. Das Gericht lehnt die von der Landesregierung geplante Zusammenlegung der derzeit 12 Landkreise und kreisfreien Städten zu insgesamt fünf Regionalkreisen mit Blick auf die Größe dieser Planungsregionen als verfassungswidrig ab (Meyer 2008: 60 ff.). Auch wenn die Regionalplanungsträgerschaft bei diesem Urteil nicht im Vordergrund gestanden hat, sondern es im Wesentlichen um die Frage ging, wie die Größe eines Kreises die Ausübung der kommunalen Selbstverwaltung betrifft und die Wahrnehmung kommunaler Wahl- und Ehrenämter beeinflusst, spielt diese Argumentation auch für die Regionalplanung eine wesentliche Rolle, da auch sie auf ein aktives Interesse an Mitwirkung angewiesen ist.

Aus Sicht des mecklenburgischen Verfassungsgerichtes sind die Regionskreise für die Selbstverwaltung zu groß (Bull 2008: 24). In diesem Umstand erkannte das Gericht eine Gefährdung der „Ehrenamtlichkeit der Betätigung im Kreistag und seinen Ausschüssen“. Ein Kreis könne „schwerlich als Schule der Demokratie wirken, wenn fak-



tisch weite Kreise der Bevölkerung von der Tätigkeit im Kreistag ausgeschlossen sind“ und „wenn diejenigen, die sie wahrnehmen, die Grundlagen für verantwortliche Entscheidungen nicht verlässlich gewinnen können, weil sie die Gemeinden mit ihren Besonderheiten nur noch schwer im Blick haben können“ (LVerfG M.-V., Urteil vom 27.07.2007, S. 56). Nach Meinung des Gerichtes führt die geplante Flächenausdehnung der Regionalkreise zum Verlust der Überschaubarkeit der Kreisebene. Eine empfehlende Aussage über die Maximalgröße von Regionalkreisen trifft das Gericht allerdings nicht.

Seitz hat sich intensiv mit den Argumenten des Verfassungsgerichtsurteils auseinandergesetzt und deren empirische Evidenz überprüft. Seine regressionsstatistischen Untersuchungen können keinen negativen Zusammenhang zwischen der Kreisgröße und der Ehrenamtlichkeit sowie der Überschaubarkeit im Sinne des Gerichtes belegen. In Ostdeutschland besteht überhaupt kein statistischer Zusammenhang zwischen der Wahlbeteiligung und der Kreisfläche bzw. der Einwohnerzahl eines Kreises. Demgegenüber ist in Westdeutschland die Wahlbeteiligung in einwohnerstärkeren Landkreisen negativ mit der Einwohnerzahl, aber positiv mit der Kreisfläche korreliert (Seitz 2008: 89). Die Wahlbeteiligung ist hier in größeren Kreisen höher als in kleinflächigeren Kreisen. Auch die These des Gerichtes, größere Kreise hätten einen dämpfenden Einfluss auf die Bereitschaft von Bürgern, ein Ehrenamt im Kreis zu übernehmen, konnte Seitz nicht belegen. In keinem Land besteht ein statistisch signifikanter negativer Einfluss der Kreisgröße auf die Bereitschaft von Gemeindeeinwohnern, sich um ein Mandat im Kreistag zu bewerben (ebd.: 99).

Indirekt wurden vom Gericht die Erreichbarkeitsverhältnisse innerhalb einer Region als wichtiges Kriterium angesprochen. In welchem Zusammenhang die Flächengröße eines Kreises und der resultierende Wegeaufwand stehen, wurde vom Gericht aber nur in Bezug auf die Erreichbarkeit des Sitzes der Kreisverwaltung bzw. des Kreistages diskutiert. Nach Meinung von Thoss ist der Zusammenhang von Flächengröße und Erreichbarkeit aber eine generelle Frage gleichwertiger Lebensverhältnisse. Denn elementare Bedingungen für gleichwertige Lebensverhältnisse sind ähnliche Erreichbarkeitsverhältnisse. Die Erreichbarkeit „muss überall ungefähr gleich sein“ (Thoss 1976: 36). Konkret müssten Planungsregionen – ihr maximaler Radius – so zugeschnitten werden, dass kritische Entfernungsschwellen der Nutzer von Infrastruktur und Erholungsmöglichkeiten unterschritten und eine zumutbare Entfernung zwischen Zentrum und Regionsgrenze eingehalten werden. Thoss empfiehlt deshalb für Planungsräume der Regionalplanung eine maximale Größe von  $3.500 \text{ km}^2$  (ebd.: 38).

Diesen Schwellenwert hätten vier Planungsregionen nach der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern verletzt (Westmecklenburg mit  $6.997 \text{ km}^2$ , Mecklenburgische Seenplatte mit  $5.809 \text{ km}^2$ , Mittleres Mecklenburg-Rostock mit  $3.601 \text{ km}^2$  und Südvorpommern mit  $3.584 \text{ km}^2$ ). Ein Regionalkreis wäre innerhalb des Toleranzbereichs geblieben (Nordvorpommern-Rügen mit  $3.182 \text{ km}^2$ ). Betrachtet man die Größenverteilung auf Bundesebene, dann liegen 50 von 111 Planungsregionen über  $3.500 \text{ km}^2$ . Wäre damit fast die Hälfte aller Planungsräume der Regionalplanung in Deutschland zu groß?

Gegen Thoss' Schwellenwert von  $3.500 \text{ km}^2$  spricht, dass die Erreichbarkeitsverhältnisse einer Planungsregion nicht von der Größe der Region abhängen, sondern von der Summe aller Entfernungen zwischen den Wohnstandorten der Bevölkerung (Quellen) und den Standorten von Einrichtungen (Zielen), die zum Konsum von Dienstleistungen oder anderen Zwecken (z. B. Arbeitsplatz) aufgesucht werden. Es sind also die Siedlungsstruktur einer Region (insbesondere die Zahl Zentraler Orte), die Bedienungsqualität im öffentlichen Verkehr sowie die Dichte und der Ausbaustandard des Straßennet-

zes, die über die Erreichbarkeitsverhältnisse in einem Raum bestimmen, und nicht die pauschale Größe einer Region. In einer sehr großen Planungsregion, die über ein dichtes Netz Zentraler Orte verfügt, ist die Durchschnittsentfernung der Bevölkerung zu zentralen Einrichtungen oft deutlich niedriger als in einer sehr kleinen ländlich geprägten Region, die beispielsweise nur über ein Mittelzentrum verfügt. In diesem Sinne kann nicht ein fiktiver Flächengrenzwert die maximal tolerierbare Flächengröße einer Planungsregion determinieren. Ein Schwellenwert zu gewährleistender Mindesterreichbarkeit für Zentrale Orte einer bestimmten Kategorie, der z. B. für mindestens 90% der Bevölkerung einer Region erfüllt wird, wäre als Indikator aussagekräftiger. Vergleichbare Versorgungsnormen für Einrichtungen in den Planungsräumen der Regionalplanung (z. B. maximale Zeitdistanzen für Oberzentren) sind bisher nur in wenigen Ländern bekannt.

Nicht von der Hand zu weisen ist, dass sich in großen Regionen häufig die Identifikation einer Gemeindebevölkerung mit dem regionalen Gesamttraum schwieriger gestaltet als in kleinen Räumen (von Malchus 1985: 63). Dies haben beispielsweise in der Planungsregion Düsseldorf am Rande der Region gelegene Gemeindeplaner in Interviews zum Ausdruck gebracht. Offensichtlich ist es für Gemeinden im Kernraum einer großen Region oft einfacher, sich mit einem Gesamtplanungsraum zu identifizieren, als für Gemeinden, die am Rande einer Region, im Nahbereich eines benachbarten Planungsraumes lokalisiert sind. Dass sich Kommunalpolitiker, Verwaltungsplaner oder Teile der Bevölkerung eher mit der Nachbarregion verbunden fühlen, ist allerdings nicht ein Größenproblem, sondern ein generelles Problem von Grenzlagen. Unklare Identifikationsverhältnisse würden sich nicht verringern, wenn die Planungsräume im Durchschnitt kleiner ausfielen. Vielmehr ist sogar das Gegenteil zu befürchten. Je mehr Planungsregionen entstehen, desto mehr Gemeinden liegen in Grenzlagen und fühlen sich daher potenziell in einem Identifikationskonflikt.

Führt man sich vor Augen, dass die durchschnittlichen Pendeldistanzen in fast allen Einzugsbereichen von Oberzentren seit Jahren zunehmen, so spricht dieser Trend ebenfalls für größere Planungsräume. Die durchschnittlichen Pendeldistanzen fallen in den engeren suburbanen Räumen der Großstädte besonders lang aus. Sehr lange Durchschnittsdistanzen treten aber auch in den Räumen mit schwachen Arbeitsmärkten und im Umfeld besonders leistungsfähiger Arbeitsmarktzentren (München, Hamburg, Frankfurt a. M.) auf (Einig, Pütz 2007: 88 f.).

Für größere Regionen sprechen vor allem Abstimmungserfordernisse (Stürer 2004: 10). Will die Regionalplanung ihre primäre Koordinationsaufgabe erfüllen und einen Ausgleich zwischen den konkurrierenden Ansprüchen im Raum herstellen und durch planerische Koordination die Bodennutzung auf überörtlicher Ebene lenken, dann müssen die Planungsräume auch so weiträumig abgegrenzt sein, dass Verflechtungen, räumliche Interdependenzen und externe Effekte kommunaler Bauleitplanung durch die Regionalplanung steuerbar werden. Suburbanisierungsprozesse kann die Regionalplanung folglich nur dann befriedigend regulieren, wenn ein Stadt-Umland-Bereich mindestens in den Grenzen eines Ober- bzw. Mittelbereichs abgegrenzt ist.

Prinzipiell kann die Regionalplanung ihre Koordinationsaufgabe eher in größeren Gebieten erfüllen als in kleinen Landkreisen. Dies spricht nicht nur gegen das Modell Niedersachsens, bei dem sowohl Landkreise wie kreisfreie Städte zu eigenständigen Trägern der Regionalplanung gemacht wurden, ohne dafür Sorge zu tragen, ob die raumordnungsrechtliche Koordinationsaufgabe in diesen Regionszuschnitten überhaupt eingelöst werden kann. Auch die Experimentierklausel des Landesplanungsgesetzes zum regionalen Flächennutzungsplan in Nordrhein-Westfalen erscheint in raumordnungspolitischer Hinsicht fehlerhaft. Nach § 35 LPIG NRW müssen sich mindestens

drei Gemeinden zusammenschließen, um einen regionalen Flächennutzungsplan aufstellen zu können. Damit wird keine raumordnerisch relevante Gemeindegliederung erreicht. Vielmehr entspricht diese Größenordnung eher einem gemeinsamen Flächennutzungsplan nach BauGB.

Hohe Transaktionskosten der Einigung sind ein gewichtiges Argument gegen große Planungsräume mit einer hohen Zahl von Mitgliedsgemeinden (Einig 2003). In Aufstellungsverfahren von Regionalplänen müssen alle Gemeinden einer Region beteiligt werden. Sieht das Landesplanungsrecht auch die Vertretung der kleinen Gemeinden im regionalen Beschlussorgan eines Trägers der Regionalplanung vor, wie z. B. in Bayern, so wird schnell eine so große Zahl von Mitgliedern einer Planungsversammlung erreicht, dass Einigungsprozesse zu einem erheblichen Problem werden. Gravierende Verteilungskonflikte, die oft typisch für die Aufstellung von Regionalplänen sind, können in Gremien mit großer Mitgliederzahl kaum noch befriedigend gelöst werden. Niedrige Transaktionskosten weisen eher Planungsregionen auf, die bei großer Flächengröße nur einen Teil der Gemeinden als Vertreter in der Planungsregion zulassen. Hier stellen sich dann aber Legitimationsprobleme.

Zusammenfassend erscheint eine Maximalgröße von 3.500 km<sup>2</sup> nicht gerechtfertigt. Dieser Schwellenwert sollte eher als eine untere Grenze für Planungsräume der Regionalplanung aufgefasst werden. Denn viele Argumente sprechen für große Planungsregionen. In jedem Fall muss als limitierender Faktor die Zahl der Gemeinden einer Planungsregion berücksichtigt werden. Je größer deren Anzahl, desto langwieriger gestaltet sich die Aufstellung von Regionalplänen und umso schwieriger sind Verteilungsprobleme zu lösen.

## Literatur

- Abendroth, D. (1980): Erfahrungen mit der Regionalplanung in Niedersachsen seit ihrem Übergang auf die Landkreise. In: ARL (Hrsg.): Zur Wirksamkeit der Regionalplanung. In: Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 40, Hannover, S. 16–22.
- ARL (1991) (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 182. Hannover.
- Barley, S.; Tolbert, P. S. (1997): Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institutions. In: OS, Vol. 18, 93–111.
- Bartels, D. (1975): Die Abgrenzung von Planungsregionen in der Bundesrepublik Deutschland – eine Operationalisierungsaufgabe. In: ARL (Hrsg.): Ausgeglichenere Funktionsräume. Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 94. Hannover, S. 93–110.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Gütersloh, S. 11–66.
- Beyer, B.-B.; Gallander, B.; Kilz, J.; List, B.; Okonnek, S.; Reinhardt, M.; Traut, L. (1993): Raumordnung in Thüringen. In: Gans, P.; Bricks, W. (Hrsg.): Thüringen: Zur Geographie des neuen Bundeslandes. In: Erfurter Geographische Schriften, Bd. 1. Erfurt, S. 195–221.
- Blotevogel, H. H. (1985): Die Abgrenzung Ausgeglicherer Funktionsräume. Methodische Fragen und ein Regionalisierungsvorschlag für Nordrhein-Westfalen. In: ARL (Hrsg.): Funktionsräumliche Arbeitsteilung und Ausgeglichenere Funktionsräume in Nordrhein-Westfalen. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 163. Hannover, S. 13–50.
- Blümel, W. (1979): Das verfassungsrechtliche Verhältnis von Gemeinden und Landkreisen. In: Schriftenreihe des Niedersächsischen Städteverbandes, H. 5. Hannover.
- Brenken, G. (1970): Rheinland-Pfalz. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Bd. III. Hannover, SP. 2728–2742.
- Brenken, G.; Schefer, A. (1983): Landesplanungsgesetz und Regionengesetz von Rheinland-Pfalz. Kommentar. Wiesbaden.

- Büchner, C.; Franzke, J. (2001): Kreisgebietsreform in Brandenburg. Eine Bilanz nach acht Jahren. In: Arbeitshefte, Nr. 2, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam.
- Bull, H. P. (2008): Falscher Abwägungsprozess oder „falsches“ Ergebnis? In: Büchner, C.; Franzke, J.; Nierhaus, M. (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Potsdam, S. 23–31.
- Einig, K. (2003): Positive Koordination in der Regionalplanung. Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9, S. 479–503.
- Einig, K. (2008): Regulierung öffentlicher Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1/2, S. 17–40.
- Einig, K.; Dora, M. (2008): Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO): ein bundesweites Informationssystem für Raumordnungspläne. In: Schrenk, M. et al. (Eds.): CORP 2008, 13. internationale Konferenz zu Stadtplanung und Regionalentwicklung in der Informationsgesellschaft, [http://programm.corp.at/cdrom2008/archiv/papers2008/corp2008\\_EINIG\\_Dora.pdf](http://programm.corp.at/cdrom2008/archiv/papers2008/corp2008_EINIG_Dora.pdf), S. 375–385.
- Einig, K.; Pütz, T. (2007): Regionale Dynamik der Pendlergesellschaft. Entwicklung von Verflechtungsmustern und Pendeldistanzen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, S. 73–91.
- Erbguth, W.; Müller, B.; Koch, R. (1999): Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern. Grundlagen, Erfahrungen, Weiterentwicklung. In: Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 255. Hannover.
- Ernst, W. (1991): Die Bundesraumordnung von 1945 bis 1965. In: ARL (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 182. Hannover, S. 3–31.
- Gehrmann, B. (1979): Die Planungsregionen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Beschreibung und Vergleich. In: Materialien zur geographischen Regionalforschung in Kiel. Kiel: Universität Kiel.
- Götz, V.; Petri, W. (1980): Die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen. In: Die Verwaltung, Bd. 13, H. 1, S. 37–56.
- Gruber, M. (1994): Die kommunalisierte Regionalplanung. In: Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 208. Hannover.
- Heigl, L.; Hosch, R. (1973): Raumordnung und Landesplanung in Bayern. Kommentar. München.
- Hesse, J. J. (2006): Raumordnung und Landesentwicklung. Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld. Baden-Baden.
- Hinüber, H. von (1981): Reflexionen zur Aufstellung des neuen Landes-Raumordnungsprogramms. In: Neues Archiv für Niedersachsen, Bd. 30, H. 1, S. 97–102.
- Hüting, R.; Hopp, W. (2004): Kompetenzen und Pflichten der Regionalräte in der Gebietsentwicklungsplanung. Eine Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens. In: Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 220. Münster: Zentralinstitut für Raumplanung und Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster.
- Klemmer, P. (1976): Ansatzpunkte zur Abgrenzung von Planungsräumen für die Raumordnungspolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1, S. 51–56.
- Knemeyer, F.-L. (1980): Das Verhältnis von Gebietsreform und Landesplanung in und nach dem Reformprozess. In: derselbe (Hrsg.): Gebietsreform und Landesplanung. Baden-Baden, S. 7–20.
- Koch, T. P. (1991): Entwicklung und Arbeitsschwerpunkte der Landesplanung in Schleswig-Holstein. In: ARL (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 182. Hannover, S. 359–378.
- Kroner, G.; Kessler, H.-R. (1976): Vorschlag einer räumlichen Gliederung des Bundesgebietes nach der Erreichbarkeit von Oberzentren. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1, S. 15–33.
- Landesregierung NRW (1975): Landesentwicklungsbericht 1974 gemäß § 20 des Landesplanungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.08.1972. Düsseldorf.
- Lawrence, T. B.; Winn, M. I.; Jennings, D. P. (2001): The temporal dynamics of institutionalization. In: Academy of Management Review, Vol. 26, No. 4, 624–644.
- Malchus, V. Frhr. von (1985): Regionen in Nordrhein-Westfalen. Strukturelle Entwicklungen in den Oberbereichen des Landes und die Abgrenzung von Planungsregionen. In: ARL (Hrsg.): Funktionsräumliche Arbeitsteilung und Ausgeglichene Funktionsräume in Nordrhein-Westfalen. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 163. Hannover, S. 51–72.
- Meyer, H. (2008): Was Neues aus dem Nordosten: Landesverfassungsgericht stärkt kommunale Selbstverwaltung. In: Büchner, C.; Franzke, J.; Nierhaus, M. (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen

## ■ Abgrenzung von Planungsräumen der Regionalplanung im Ländervergleich

- an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Potsdam: Universitätsverlag, S. 49–70.
- Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung; Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (Hrsg.) (2004): 10 Jahre Regionalplanung in Brandenburg. Cottbus.
- Müller, B. (1998): Regionalpläne. In: ARL (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover, S. 229–249.
- Neumann, H. (1990): Die Abgrenzung von Planungsregionen in den Ländern der bisherigen DDR. In: Institut für Geographie und Geoökologie (Hrsg.): Wissenschaftliche Mitteilungen, Bd. 36. Leipzig, S. 5–16.
- Ostrom, E. (2005): Understanding Institutional Diversity. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Pauli, A. (2007): Planungsregionen im Vergleich. Rankings als Instrument der Erfolgskontrolle in der Regionalplanung? Diplomarbeit an der Universität Göttingen, Institut für Geographie.
- Peithmann, O. (1996): 50 Jahre Raumplanung in Niedersachsen – Ziele und organisatorische Voraussetzungen. In: Kuropka, J.; von Laer, H. (Hrsg.): Woher kommt und was haben wir an Niedersachsen? In: Vehtaer Universitätschriften. H. 16. Cloppenburg, S. 289–317.
- Pühl, M. (1979): Die Organisation der Regionalplanung nach der Gebiets- und Verwaltungsreform. Göttingen: Schwartz, Körperschaft Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.).
- Reuber, P. (1999): Raumbezogene politische Konflikte. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen. (= Erdkundliches Wissen, 131). Stuttgart.
- Ritter, E.-H. (2006): Die Landesplanung vor den Aufgaben der Zeit – am Beispiel des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen 2005. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Weiterentwicklung der Landesplanung. In: Beiträge zur Raumplanung, Bd. 227. Berlin, S. 22–41.
- Runkel, P. (2001): Aufgaben und Leitvorstellung der Raumordnung, K § 1. In: Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W.; Reitzig, F.; Schmitz, H.: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Ergänzbare Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Berlin, S. 1–49.
- Schirmmayer, H. (1991): Zur Geschichte der Landesplanung in Hessen. In: ARL (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 182. Hannover, S. 153–196.
- Schmitz, G. (1991): Entwicklung der Regionalplanung in Baden-Württemberg. In: ARL (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 182. Hannover, S. 82–104.
- Schmitz, G. (1995): Regionalplanung. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Hannover, S. 823–830.
- Scholz, D. (1991): Von der Territorialplanung zur Raumordnung in der ehemaligen DDR – Möglichkeiten und offene Fragen. In: Goppel, K.; Schaffer, F. (Hrsg.): Raumplanung in den 1990er Jahren. Augsburg, S. 489–498.
- Schulz zur Wiesch, J. (1977): Regionalplanung in Hessen. Stuttgart.
- Seggermann, Ch. (2009): Die Region. Versuch einer strukturellen Rückkopplung im Zeichen von Europäisierung und Globalisierung am Beispiel des Flächenlandes Niedersachsen. Berlin.
- Seitz, H. (2008): Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher empirischer Evidenz. In: Büchner, C.; Franzke, J.; Nierhaus, M. (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Potsdam, S. 83–103.
- Städtebund (1963): Zur Raumordnung, Grundsätze des Hauptvorstandes des Deutschen Städtebundes. In: Städtetag, S. 145 f.
- Städtetag (1963): Zur Raumordnung, Bericht von der 53. Sitzung des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages vom 22.02.1963. In: Städtetag, S. 186 f.
- Stür, B. (2003): Region und Regionalisierung – Verwaltungsorganisatorische Konzeption – verfassungsrechtliche Grenzen. In: Meyer, H.; Wallerath, M. (Hrsg.): Gemeinden und Kreise in der Region. In: Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Bd. 21. Stuttgart u. a., S. 33–57.
- Thoss, R. (1976): Bemerkungen zur Diskussion über die Abgrenzung von Regions-Hierarchien für die regionale Entwicklungspolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1, S. 35–39.
- Tolbert, P. S.; Zucker, L. G. (1996): The Institutionalization of Institutional Theory. In: Clegg, S. R.; Hardy, C.; Nord, W. (eds.): Handbook of organizational studies. London, pp. 175–190.

- Weyl, H. (1991): Zur Geschichte der Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen. In: ARL (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 182. Hannover, S. 197–251.
- Wickel, M. (2001): Zur rechtlichen Organisation von Regionen. In: Die öffentliche Verwaltung, 54. Jg.; H. 20, S. 837–849.
- Wiechman, T. (1998): Vom Plan zum Diskurs? Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland. Baden-Baden.