



Axel Priebes

# Stärkung der regionalen Planung in Verdichtungsräumen



Die deutschen Agglomerationen stehen vor großen Herausforderungen. Wohnungsnot, Klimakrise, soziale Spaltung, Luftbelastung und Verkehrsinfarkt reichen als Stichworte aus, um die Breite und Dringlichkeit der stadregionalen Handlungserfordernisse deutlich zu machen. Dabei sind die Agglomerationen institutionell, d. h. in ihren Entscheidungs- und Handlungsstrukturen, unterschiedlich gut auf die Bewältigung der zahlreichen Aufgaben vorbereitet und bei den planungs- und bodenrechtlichen Instrumenten auf bundes- und landesrechtliche Vorgaben angewiesen. Aus dem großen Katalog der Problemstellungen sollen nachfolgend die Möglichkeiten zur Stärkung der räumlichen Planung und der regionalen Organisation in den Agglomerationen näher betrachtet werden.

Der bauliche Übergang zwischen Kernstädten und Nachbarkommunen ist häufig fließend. Vor allem aber sind Arbeits- und Wohnungsmärkte sowie die Aktionsräume für Versorgung und Naherholung stets regional und erzeugen intensive Verkehrsströme über kommunale Grenzen hinweg. Auch wesentliche Infrastrukturen der Daseinsvorsorge können sinnvoll nur gemeindeübergreifend organisiert werden. Prämisse der folgenden Ausführungen ist deswegen, dass sich wesentliche Herausforderungen der räumlichen Planung und Entwicklung unabhängig von kommunalen Grenzen stellen und nachhaltige Lösungen deswegen regionale Gesamtkonzepte und Handlungsstrukturen erfordern.

Angesichts der sichtbaren Folgen und Grenzen des motorisierten Individualverkehrs ist in vielen Teilen der Welt eine bemerkenswerte Rück- und Neubesinnung auf den schienengebundenen Nahverkehr und die elementaren Zusammenhänge zwischen Siedlungs- und Verkehrsplanung zu beobachten. Unter dem Begriff „Transit Oriented Development“ (TOD) werden etwa in nordamerikanischen Städten regionalplanerische, verkehrliche und stadträumliche Aspekte zusammengeführt, aber auch in den sich schnell entwickelnden Stadtregionen Chinas tragen TOD-Ansätze wesentlich zum hohen Wachstum der ÖPNV-Nutzung bei.

Sosehr der TOD-Ansatz verwandt ist mit dem klassischen Prinzip der „Einheit von Siedlungs- und Verkehrsplanung“, wie er beispielsweise im Großraum Hannover seit den 1960er Jahren konsequent verfolgt wurde, so interessant ist für die europäische Diskussion, dass er über übliche stadregionale Siedlungsstrukturkonzepte hinausgeht und die gerade in Deutschland disziplinär und institutionell streng getrennten verkehrsplanerischen, siedlungsstrukturellen und stadtgestalterischen Komponenten zusammenführt. Nachfolgend sollen entsprechend diesem Ansatz einige Handlungsschwerpunkte

herausgearbeitet werden, die für eine nachhaltige, klimagerechte und integrative Entwicklung der deutschen Stadtregionen von zentraler Bedeutung sind.

## Schienenstrecken als Rückgrat der stadregionalen Entwicklung

Axiale Siedlungsstrukturmodelle entlang von Bahnstrecken wie das Hamburger Achsenkonzept oder der Kopenhagener Fingerplan haben Generationen von Regionalplänen geprägt. Allerdings haben sich Siedlungsentwicklung und räumliche Aktionsmuster von Menschen und Unternehmen in den letzten Jahrzehnten stark verändert und ausdifferenziert, so dass das (im Grundsatz weiterhin sinnvolle) Achsenkonzept nur noch teilweise die Mobilitätsbedürfnisse abbildet. Diese erfordern vielmehr vernetzte Strukturen mit sowohl radialen als auch tangentialen Verkehrslinien. Werden Letztere aktuell noch überwiegend durch Busverbindungen abgebildet, steigt in wachsenden Stadtregionen der Bedarf nach leistungsfähigen tangentialen Schienenstrecken, um vorhandene, zu verdichtende oder neu zu entwickelnde Siedlungen an das Schienennetz anzubinden. Damit können stadregionale Integration und individuelle Lebensqualität gleichermaßen erhöht werden.

Wo vorhandene oder leicht zu reaktivierende Eisenbahnstrecken zur Bewältigung tangentialer Verkehrsströme (wie etwa in der Region Stuttgart) in den S-Bahn-Verkehr einbezogen werden können, ist dies ein Glücksfall. Meist bedarf es jedoch baulicher Ergänzungen des Schienennetzes. Allerdings ist dabei nicht der Ausbaustandard des klassischen Eisenbahnsystems erforderlich; vielmehr ermöglichen auch kostengünstigere und bei der Trassierung anpassungsfähigere Stadtbahnsysteme („Light Rail“) neue Verbindungen mit ho-



her Erschließungsqualität. Als Beispiel sei „Tvärbanen“ in der Region Stockholm genannt, die als „Light Rail“ in den Jahren 2000 bis 2013 (unter teilweiser Nutzung vorhandener Strecken) halbkreisförmig um den Kern der Region herum angelegt wurde. Besonders intensiv wurde der Straßenbahn- und Stadtbahnbau in den letzten Jahrzehnten im Großraum Paris vorangetrieben, um speziell die an Paris grenzenden Kommunen besser zu erschließen. Auch bei der Umnutzung und Revitalisierung innerstädtischer Hafen- und Gewerbebrachen können wesentliche Entwicklungsimpulse dadurch erzeugt werden, dass diese Gebiete (wie in Bremen oder im Großraum Manchester) durch neue Strecken oder die Verschwenkung vorhandener Strecken erschlossen und ins öffentliche Bewusstsein gebracht werden.



Abb. 1: Mit der „Tvärbanen“ (Querbahn) wurde rund um den Kern der Region Stockholm eine tangentielle Nahverkehrslinie geschaffen (Foto: Axel Priebis)

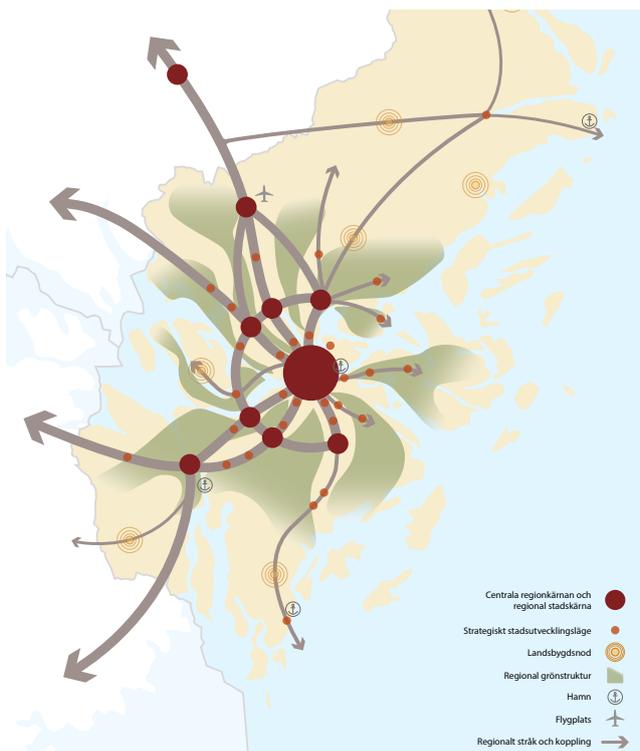


Abb. 2: Regionales Zentrumsystem der Region Stockholm (Quelle: Stockholms Läns Landsting/Region Stockholm)

## Stationen des regionalen Schienenverkehrs als Hotspots der regionalen Entwicklung

Viele frühe Entwicklungen im Umland großer Städte wurden durch Stationen an den meist sternförmig auf die Städte zulaufenden Bahnstrecken induziert. Später wurde die Entwicklung von Wohnsiedlungen entlang der Strecken durch die genannten axialen Konzepte normativ forciert. Bei den abseits dieser Achsen entwickelten Großwohnsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre jedoch ist in einer Reihe von Stadtregionen die Anbindung an den Schienenverkehr erst mit großer Verspätung (z. B. im Kopenhagener Siedlungsfinger entlang der Køge-Bucht) oder bislang gar nicht (z. B. die Großwohnsiedlung Hamburg-Steilshoop) erfolgt. Deswegen muss das Vorgehen der Stadt Wien als vorbildlich gelten, wo schon 2013 mit dem ersten Bauabschnitt des für ca. 20.000 Menschen ausgelegten neuen Stadtteils Seestadt Aspern eine U-Bahn-Linie mit drei neuen Stationen dorthin verlängert wurde. Interessant sind auch Ansätze wie am westlichen Stadtrand Kopenhagens, wo seit 2016 mit der S-Bahn-Station „Carlsberg“ ein ehemaliges Brauereigelände erschlossen wird, auf dem ein neuer Stadtteil mit 3.000 Wohnungen und eine Hochschule für 10.000 Studierende entsteht.

Noch weitergehend ist der Ansatz, neue Schienenstrecken und ihre Stationen, insbesondere Querverbindungen, am Rande der Kernstadt und im suburbanen Raum als strategische Schwerpunkte einer nachhaltigen und klimafreundlichen Siedlungsentwicklung einzusetzen. Die neuen Stationen können als Schnittstelle zwischen Verkehrsangebot und -nachfrage den Mittelpunkt für alle Überlegungen zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung bilden. Unter dem Aspekt der regionalen Fokussierung und Schwerpunktsetzung ganz besonders interessant sind die Knotenpunkte radialer und tangentialer Bahnstrecken. Hier entstehen nicht nur Umsteigepunkte mit hoher Passagierfrequenz, sondern können auch attraktive Standorte für verdichtete Wohnanlagen sowie Handel, Dienstleistungen und Gewerbe entwickelt werden, die im Sinne der dezentralen Konzentration wichtige teilregionale Versorgungsfunktionen übernehmen.

Eine große Chance für eine qualitätvolle stadregionale Entwicklung liegt darin, über die Erschließungsfunktion hinaus mit den neuen Stationen und in ihrem Umfeld städtebauliche und stadtgestalterische Akzente zu setzen. Mit einer guten Verknüpfung zur Nahmobilität (Quartiersbusse, Rad- und Fußwege), mit ansprechend gestalteten öffentlichen Räumen und attraktiven Geschäfts- und Versorgungsbereichen kann ein wesentlicher Beitrag zur Zufriedenheit der Bevölkerung geleistet werden. Positive gestalterische Impulse können auch von Stadtbahnstrecken im Siedlungsbereich ausgehen, die als Rasengleise ausgeführt werden, wie das Handbuch „Gestaltung von urbaner Straßenbahninfrastruktur“ des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen eindrucksvoll aufzeigt. Da die Entwicklungs- und Gestaltungspotenziale neuer oder aufge-



werteter Schieneninfrastruktur vielerorts noch nicht in vollem Umfang erkannt werden, könnten regionale Strategien und eine gezielte Unterstützung der Kommunen wichtige Impulse für eine qualitätvolle und nachhaltige Entwicklung der Agglomerationen geben.



Abb. 3: Zur Erschließung des neuen Kopenhagener Stadtteils „Carlsberg“ auf einer Brauereibrache wurde ein neuer S-Bahnhof eingerichtet (Foto: Axel Priebis)



Abb. 4: U-Bahn der Wiener Linien auf dem Weg in den neuen Stadtteil „Seestadt Aspern“ – die Bahn verkehrte bereits, als die ersten Wohnhäuser bezogen wurden (Foto: Axel Priebis)

## Konsequenzen für das planerische Instrumentarium

Da Grundeigentümer und Investoren jeweils eine individuelle Optimierung der Raumnutzung anstreben, muss die öffentliche Planung im Interesse des Gemeinwohls und der regionalen Gesamtentwicklung einen verbindlichen Rahmen, teilweise auch ein entschlossenes Korrektiv setzen. Das unterstreicht für Agglomerationen den hohen Stellenwert einer verbindlichen regionalen Planung. Angesichts der genannten Herausforderungen kann sich die öffentliche Planung aber nicht mehr auf eine passive Rahmensetzung für die Entwicklung beschränken. Vielmehr muss sie künftig deutlich aktiver und weitergehender als bisher Einfluss auf die Raumentwicklung nehmen und

- den Neubau von Ergänzungen im Schienennetz forcieren,
- die Entwicklung neuer sowie die Modernisierung und Verdichtung vorhandener Siedlungsschwerpunkte entlang der Schienenstrecken fördern,
- klare Zielsetzungen für ein regionales Zentrensystem unter Nutzung der Verknüpfungspunkte des Schienenverkehrs entwickeln sowie
- die Ausgestaltung der Stationen mit ihrem jeweiligen Umfeld als regionale Gestaltungsaufgabe erkennen.

Um langfristige Wirkung zu erzielen, müssen verbindliche stadregionale Pläne verstärkt genutzt werden, wozu das deutsche Planungssystem zwei grundsätzliche Alternativen bietet, nämlich den Regionalplan nach Raumordnungsrecht und den gemeinsamen Flächennutzungsplan nach dem Baugesetzbuch. Beide Plantypen haben spezifische Stärken und Schwächen.

Ein Regionalplan, wie er für zahlreiche Stadtregionen vorliegt (z. B. Hannover, Rhein-Neckar und Stuttgart), ermöglicht wesentliche raumstrukturelle Festlegungen, insbesondere die Abgrenzung von Siedlungs- und Freiräumen, eine klare Zentrenhierarchie sowie die grundsätzliche Konzentration der Siedlungsentwicklung auf schienenerschlossene Standorte. Er besitzt ein hohes Maß an Verbindlichkeit gegenüber Kommunen und Fachplanungen, kann jedoch Art und Maß der baulichen Nutzung nicht detailliert festlegen. Zudem wird seine tatsächliche Wirkung in mehreren Bundesländern durch angeblich kommunalfreundliche Einschränkungen bei der regionalen Siedlungssteuerung begrenzt.

Das Baugesetzbuch eröffnet die Möglichkeit, dass die Gemeinden einer Stadtregion freiwillig (so in der Region Kassel) oder auf gesetzlicher Grundlage (so etwa in den Regionen Karlsruhe und Saarbrücken) einen gemeinsamen Flächennutzungsplan (FNP) aufstellen, aus dem dann die einzelnen Gemeinden ihre Bebauungspläne entwickeln. Dieser Plantyp, den die Kommunen gemeinsam beschließen, hat gegenüber dem Regionalplan den Vorteil, dass Art und Maß der baulichen Nutzung differenziert dargestellt und auch die technischen und sozialen Infrastrukturen detailliert und parzellenscharf dargestellt werden können. Gravierender Nachteil des FNP gegenüber dem Regionalplan ist, dass er eine reine Selbstbindung der Kommunen darstellt und eine sehr beschränkte Außenwirkung gegenüber den Fachplanungen hat. Da es neben dem FNP weiterhin die förmliche Regionalplanung gibt, wird häufig auch der Vorwurf der Doppelplanung gemacht. Vor diesem Hintergrund sollten zwei alternative Wege zur Ertüchtigung der stadregionalen Planungsebene vertieft diskutiert werden, nämlich zum einen die Stärkung der konventionellen Regionalplanung und zum anderen eine „Wiederentdeckung“ des Regionalen Flächennutzungsplans.

Wie bereits ausgeführt bleibt, die Regionalplanung aufgrund landespolitischer Restriktionen in vielen Fällen hinter ihren Möglichkeiten zurück. Während etwa die Regionalpläne in



Nordrhein-Westfalen das Siedlungsgebiet flächendeckend darstellen und dieses bereits grob differenzieren, ist der Regionalplanung in einigen Ländern untersagt, überhaupt Festlegungen zum Siedlungsraum vorzunehmen. Für eine aktive stadtrregionale Entwicklungsplanung in Agglomerationen wäre es in vielen Bundesländern notwendig, erst einmal die Körnigkeit und die Regelungstiefe des Regionalplans zu erhöhen, etwa durch die verbindliche Abgrenzung der Freiräume, die Festlegung von Mindestdichten und eine Positivdarstellung bebauter oder zu bebauender Flächen. Perspektivisch sollte ein zukunftsfähiger Regionalplan aber alle oben aufgelisteten Inhalte enthalten.

Das Instrument des Regionalen Flächennutzungsplans, der Regionalplan und Flächennutzungsplan in einem einzigen Plantyp zusammenführt, wurde bereits 1998 in das Raumordnungsgesetz aufgenommen. Ursprünglich als neuer Plantyp für Agglomerationen konzipiert, wurde der Anwendungsbereich im Gesetzgebungsverfahren verbreitert. Heute kann festgestellt werden, dass die Zielsetzung der Vereinfachung und Effizienzsteigerung des Planungssystems nicht erreicht und das Instrument bislang nur in zwei Stadtregionen angewendet wurde. Auf andere Regionen abschreckend gewirkt hat nicht zuletzt das durch eine hohe Komplexität und einen langen Planungszeitraum geprägte Planungsverfahren im Rhein-Main-Raum, was dort jedoch vor allem durch die Notwendigkeit einer Beschlussfassung durch zwei verschiedene Planungsinstitutionen mit eigener Zuständigkeit für unterschiedlich abgegrenzte Planungsräume bedingt ist.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen und der zunehmenden Kritik an aufwendigen Planungsverfahren bietet es sich an, dem Plantyp des Regionalen Flächennutzungsplans eine neue Chance zu geben und damit in den Stadtregionen eine Planungsebene einzusparen. Mit diesem stadtrregionalen Plan wäre es möglich, sehr differenzierte und konkrete Festlegungen zur Siedlungsentwicklung zu treffen, aus denen unmittelbar die Bebauungspläne entwickelt werden können. Ein solcher Neustart wäre rechtlich möglich in Agglomerationen, in denen die Regionalplanung durch einen Zusammenschluss von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu einer regionalen Planungsgemeinschaft erfolgt. Außerdem sollten sie eine Größe haben und räumlich so abgegrenzt sein, dass sie für beide Planungsebenen gleichermaßen geeignet sind. Damit wäre der Weg bereitet, tatsächlich die Vorteile beider Planungsebenen zu nutzen, ohne deren jeweilige Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.

## Institutionelle Konsequenzen

Unmittelbar einleuchtend ist, dass eine Stärkung der stadtrregionalen Planungsebene (unabhängig vom genutzten Plantyp) nur über eine gestärkte stadtrregionale Institutionalisierung möglich ist. Als organisatorische Modelle bieten sich sowohl stadtrregionale Verbände (wie z. B. im Großraum Braun-

schweig sowie in den Regionen Stuttgart und Ruhr) oder gebietskörperschaftliche, kreisähnliche Lösungen (wie in den Regionen Saarbrücken, Hannover und Aachen) an. Allerdings ist die aktuelle Ausgangslage in den deutschen Agglomerationen durch erhebliche landesrechtliche Unterschiede geprägt. Dabei geht es insbesondere um eine eher staatlich oder eher kommunal verfasste Organisation der Regionalplanung sowie um eine unterschiedliche Offenheit für Sonderformen der stadtrregionalen Verwaltungsstruktur. Deswegen geht kein Weg daran vorbei, hierzu in den einzelnen Agglomerationen sehr individuelle Diskussionen zu führen.

Für beide aufgezeigten Wege einer Stärkung der regionalen Planungsebene gilt jedoch, dass neben dem schon angesprochenen passenden Raumzuschnitt für die Stadtregion eine starke, kommunal verfasste Körperschaft mit hoher politischer Legitimation ihres Beschlussgremiums erforderlich ist. Diese Legitimation kann am besten durch eine Direktwahl des regionalen „Parlaments“ erreicht werden, wobei diese nur zu rechtfertigen ist, wenn die stadtrregionale Körperschaft (wie in der Region Stuttgart und besonders in der Region Hannover) neben der Regional- und Verkehrsplanung über weitere Zuständigkeiten verfügt. Für Stadtregionen, die einen Regionalen Flächennutzungsplan anstreben, ist zu beachten, dass den Gemeinden bei der Planaufstellung eine angemessene Mitwirkungsmöglichkeit einzuräumen ist.

Abschließend soll noch darauf hingewiesen werden, dass eine stadtrregionale Planung nur erfolgreich sein kann, wenn sie (über die gesetzlichen Vorgaben hinaus) durch eine hohe Transparenz und eine breite Partizipation geprägt ist. Obwohl sowohl die Entwicklung neuer Flächen für den Wohnungsbau als auch die Planung neuer Bahnstrecken aus regionaler Sicht notwendig sind, entzünden sich an derartigen Projekten immer wieder lokale Widerstände. Dies bedeutet unter anderem, dass dem eigentlichen Planaufstellungsverfahren ein intensiver Prozess der Leitbildfindung vorausgehen sollte, der die regionalen Stakeholder und die Akteure der Zivilgesellschaft in breitem Umfang einbindet. Orientierung könnten hier die im Vorfeld der jeweiligen Regionalplanaufstellung durchgeführten Prozesse in den Regionen Hannover und Ruhr geben. Aber auch im eigentlichen Planaufstellungsverfahren ist eine breite Beteiligung erforderlich, um alle Möglichkeiten einer breiten Akzeptanz für die Planinhalte auszuschöpfen.

Prof. Dr. Axel Priebes  
Universitätsprofessor für Angewandte Geographie, Raumforschung und Raumordnung an der Universität Wien,  
Erster Regionsrat a. D. der Region Hannover