



Christian Diller

Die Regionalplanung: Regulierer und Unterstützer der Landwirtschaft

Obwohl sie kontinuierlich auf dem Rückzug ist, ist die Landwirtschaft noch immer der größte Beanspruchter von Flächen in Deutschland. Die Raumordnung verfügt über Instrumente, um die Flächenansprüche der Landwirtschaft gegenüber anderen Nutzungsansprüchen auszubalancieren. Die einzelnen Bundesländer und Regionen machen von diesen Instrumenten sehr unterschiedlich Gebrauch. Die Regionalplanung hat jedoch kaum Möglichkeiten, auf die Art der Landwirtschaft, etwa im Sinne einer ökologischeren Ausrichtung, Einfluss zu nehmen. Ihre zukünftige Aufgabe ist es, über die reine Verteidigung des Nutzungsanspruches auch räumliche Entwicklungsperspektiven für die Landwirtschaft als Teil der Kulturlandschaft zu entwickeln.

Die Landwirtschaft als Nutzungskonkurrent und Wirtschaftsfaktor

Die Raumordnung ist für die geordnete Entwicklung der Flächennutzung auf überörtlicher Ebene zuständig. Die Landwirtschaft ist für die Raumordnung insofern von hoher Bedeutung, als sie die Flächennutzung maßgeblich prägt. Nach dem Wald ist die Landwirtschaft, wie Abbildung 1 zeigt, die größte Flächennutzung in Deutschland. Im Jahr 2018 waren 204.917 km² landwirtschaftlich genutzt, das waren 53,7 Prozent der Gesamtfläche.

Verglichen mit ihrem Flächenbedarf ist die ökonomische Rolle der Landwirtschaft in Deutschland allerdings gering: Im Jahr 2018 gab es 564.000 Erwerbstätige (Arbeitnehmer und Selbstständige inkl. mithelfender Familienangehöriger), das waren gerade einmal 1,3 Prozent aller Erwerbstätigen. Noch geringer war ihr Beitrag zur Wirtschaftsleistung: Im Jahr 2019 machte die Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft in Deutschland mit rund 24,5 Milliarden Euro einen Anteil von rund 0,78 Prozent an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung Deutschlands aus (Statista 2022). Diese Zahlen spiegeln die ökonomische Bedeutung der Landwirtschaft aber nur zum Teil wider. In einzelnen Regionen Deutschlands ist diese deutlich höher (Peithmann/Zeck

2005). Trotz zunehmender weltweiter Verflechtungen der Nahrungsmittelproduktion wirkt auch in Deutschland das Prinzip der autonomen Nahrungsmittelversorgung, was der Landwirtschaft eine besondere Rolle zukommen lässt, die über ihre Bedeutung in den nackten Kennzahlen hinausgeht. Vor allem hat die Aufgabe der Stärkung regionaler Landwirtschaft unter dem Aspekt der Reduktion von Transportketten zur CO₂-Minderung an Bedeutung gewonnen.

Auch wenn sie noch immer der größte Flächennutzer ist, ist die Landwirtschaft hier kontinuierlich auf dem Rückzug. Im Jahr 2000 hatte der Anteil landwirtschaftlicher Flächen noch bei 56,1 Prozent gelegen, 2018 bei nur noch 53,7 Prozent. Netto gingen, wie aus Abbildung 1 (links) hervorgeht, zwischen 2000 und 2018 der Landwirtschaft 9.089 km² Fläche verloren. Das waren pro Tag im Durchschnitt 1,38 km². Abbildung 1 (rechts) macht deutlich: Neue Siedlungs- und Verkehrsflächen werden vor allem (zu 71 Prozent) durch die Umnutzung von Landwirtschaftsflächen gewonnen.

Vor dem Hintergrund der generellen Bedeutung der Landwirtschaft als Flächennutzer und Wirtschaftsfaktor stellen sich im Einzelnen für die Raumordnung folgende Aufgaben zum Umgang mit ihren unterschiedlichen raumrelevanten Funktionen und Entwicklungspotenzialen (Peithmann/Zeck 2005):

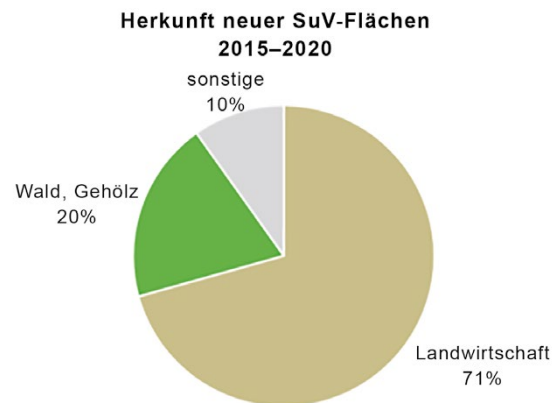
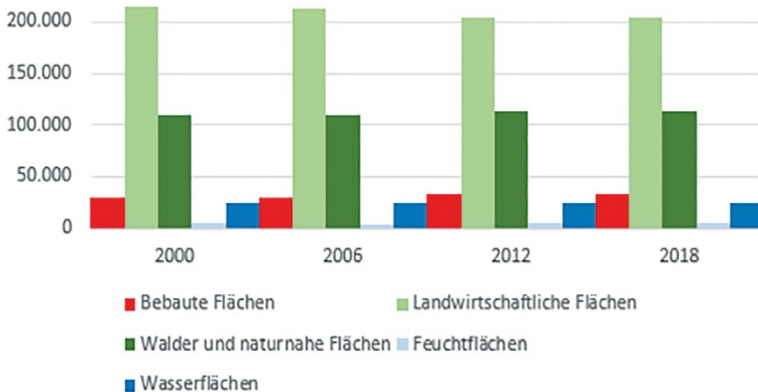


Abb. 1: Veränderung der Flächennutzung in Deutschland 2000-2018 (in km²) (Quellen: links Sebastian Eichhorn, ILS NRW, Datengrundlage Corine Land Cover; rechts: IÖR-Monitor 2022)



- Die Landwirtschaft ist Teil des Freiraums und hat somit positive luftklimatische Funktionen (Ernstberger/Schöner o. J.). Mit dem Verlust von Landwirtschaftsflächen durch Versiegelung geht grundsätzlich der Verlust ökologischer Funktionen einher. Versiegelungen beeinflussen den Wasserhaushalt sowie den Boden und können damit Flora und Fauna negativ beeinträchtigen.
- Die Frage zu Erfordernis und Umfang zur Sicherung von ausreichenden Flächen für die landwirtschaftliche Produktion gegenüber anderen insbesondere expansiven Flächennutzungen (klassischerweise die Siedlungsentwicklung für Wohnen und Gewerbe, zunehmend auch regenerative Energien). Vor allem in Regionen mit starker Wirtschafts- und Bevölkerungsdynamik steigt der Druck, landwirtschaftliche Flächen in Siedlungsflächen umzuwandeln, zumal, wenn für die Landwirte die Attraktivität der Landwirtschaft als Erwerbsquelle sinkt.
- Die Frage zur Regelung der Verträglichkeit der Landwirtschaft gegenüber anderen Nutzungen. Die Landwirtschaft ist keineswegs nur eine defensive Nutzung, sondern hat auch Auswirkungen auf andere Nutzungen, die über die landwirtschaftlichen Flächen hinausgehen. Insbesondere in Gebieten mit Massentierhaltungen, wie in Deutschland vor allem im Nordwesten und Süden (Peithmann/Zeck 2005, S. 2), können von der Landwirtschaft erhebliche Geruchsbelästigungen ausgehen, die die Wohn- und Erholungsfunktion beträchtlich stören. Vor allem in der Erntezeit können sich die immer größer werdenden Landmaschinen auf Straßen als Verkehrshindernis erweisen (Gerhardt 2021), was u. U. regionale Forderungen nach einem weiteren Ausbau der Straßen forcieren lässt.
- Die Unterstützung des Beitrags der Landwirtschaft für die Sicherung ökologischer Funktionen. Die Landwirtschaft ist nicht per se eine ökologisch verträgliche Nutzung. Zwar haben strengere Regulierungen zu Reduktionen der Boden- und Gewässerbelastungen durch Nitrate und Pestizide geführt, diese sind jedoch in der konventionellen Landwirtschaft nach wie vor vorhanden. Mit einer nicht umweltgerechten Ausrichtung entzieht sich die Landwirtschaft zum einen ihre Produktionsgrundlage langfristig selbst. Vor allem aber geht infolgedessen auf konventionellen landwirtschaftlichen Flächen die Biodiversität nach wie vor zurück, was durch den Klimawandel zum Teil noch verstärkt wird. Die Ausweisung von Siedlungsflächen kann durch die damit verbundene Forderung nach ökologischen Ausgleichsflächen indirekt sogar stärker zur höheren Biodiversität beitragen als die konventionelle Landwirtschaft (Naturpark Thal 2020).
- Ein weiterer Ansatzpunkt sind die Entwicklungsperspektiven der Landwirtschaft in Hinblick auf neue Möglichkeiten der betrieblichen Ergänzung, des zusätzlichen Einkommenserwerbs und neuer Formen der Flächen-

nutzung. Neben der Kombination mit Tourismus und Erholung haben sich in den Bereichen „nachwachsende Rohstoffe“ und „erneuerbare Energien“ neue alternative Standbeine für Landwirte entwickelt.

Die Instrumente der Raumordnung zum Umgang mit der Landwirtschaft

Rechtliche Grundlagen und Überblick über den Einsatzstand in den Bundesländern

Das Bundesraumordnungsgesetz führt die Raumordnung unter den Grundsätzen der Raumordnung in § 2 Abs. 4 als einen Nutzungsbelang auf: Demnach sind die räumlichen Voraussetzungen für die Land- und Forstwirtschaft in ihrer Bedeutung für die Nahrungs- und Rohstoffproduktion zu erhalten oder zu schaffen. Aufgabe der Raumordnung und Bauleitplanung ist es, dazu beizutragen, für die Landwirtschaft und damit kombinierbare neue Nutzungen günstige Standortbedingungen zu sichern und zu entwickeln sowie gleichzeitig mit Blick auf die übrigen Raumfunktionen die Belange der landwirtschaftlichen Nutzung verträglich in eine nachhaltige Gesamtentwicklung der Regionen einzubinden. Genauer definiert ist die Landwirtschaft erst für die kommunale Planungsebene. Nach § 201 BauGB ist Landwirtschaft insbesondere der Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft einschließlich Tierhaltung, soweit das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden, landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt werden kann, die gartenbauliche Erzeugung, der Erwerbsobstbau, der Weinbau, die berufsmäßige Imkerei und die berufsmäßige Binnenfischerei.

Die landwirtschaftliche Flächennutzung ist Teil der Freiraumnutzung im Außenbereich. Die Freiraumfunktionen und Umweltbelange im Außenbereich sind durch raumordnerische und bauleitplanerische Festlegungen zu konkretisieren und in ihrem Schutz- und/oder Abwägungsanspruch zu begründen. Dabei kann auch die Überlagerung mehrerer funktionaler Festlegungen die Bedeutung landwirtschaftlicher Nutzflächen für die Freiraumsicherung fachlich begründen und zu einem Abwägungsbelang werden. Hier kommen grundsätzlich zwei unterschiedliche Gebietstypen infrage (Scholich 2018):

- **Vorranggebiete Landwirtschaft.** Andere raumbedeutsame Nutzungen sind in diesem Gebiet ausgeschlossen, soweit diese mit der vorrangigen Funktion, Nutzung oder den Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind. Es hat daher den Charakter eines Ziels der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG; es ist damit endgültig abgewogen und lässt den Adressaten keinen diesbezüglichen Entscheidungsspielraum, wohl aber einen Ausformungsspielraum auf den Ebenen der Regional- und Bauleitplanung. Allerdings zeigen Erfahrungen mit Vorranggebieten zu anderen Nutzungen, dass die Begrün-



dungen für die regionalplanerische Letzt abwägung immer aufwendiger werden.

- **Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft:** In einem Vorbehaltsgebiet – auch Vorsorgegebiet genannt – ist einer bestimmten raumbedeutsamen Funktion oder Nutzung bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen. Es besitzt den Charakter eines Grundsatzes der Raumordnung und ist damit im Unterschied zum Vorranggebiet der endgültigen Abwägung voll zugänglich; es überlässt die konkrete Ausgestaltung der nachfolgenden Planung, auch der gemeindlichen Bauleitplanung. Auch hier können die Vorbehalte jedoch nur im begründeten Einzelfall wegge wogen werden.

Eine Überlagerung unterschiedlicher Vorbehaltsgebiete ist in der Regel problemlos möglich, diese müssen im Einzelfall abgewogen werden. Soweit es mit der festgelegten Vorrangnutzung vereinbar ist, können sich auch Vorranggebiete mit Vorbehaltsgebieten überlagern. Und es können sogar Vorranggebiete von anderen Vorranggebieten überlagert werden, wenn daraus keine Nutzungskonflikte entstehen (Scholich 2018, S. 2844).

- Ausgerechnet die beiden Bundesländer mit der größten Bedeutung von Landwirtschaftsflächen – Bayern (2020) und Niedersachsen (2017) – formulieren in ihren Landesentwicklungsplänen nur einige Grundsätze zur Landwirtschaft und geben in den Landesentwicklungsprogrammen keine expliziten Arbeitsaufträge an die Regionalplanung. Ähnliches gilt für Schleswig-Holstein (2021), in dem die Landwirtschaft ebenfalls eine hohe Bedeutung hat.

- Nordrhein-Westfalen (2020) und Berlin-Brandenburg (2019) machen in ihren Landesentwicklungsplänen die Philosophie am deutlichsten, die Landwirtschaft als Teil der Kulturlandschaft zu formulieren (vgl. unten). Ansonsten werden in Nordrhein-Westfalen nur einige Grundsatzaussagen zur Landwirtschaft formuliert und in Berlin-Brandenburg gibt es gar keine Aussagen.

- Stringenter wurde dagegen im LREP von Rheinland-Pfalz (2008) und Thüringen (2025) verfahren. Neben Grundsätzen

wurde für die Landwirtschaft der Arbeitsauftrag an die Regionalplanung, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft festzusetzen, formuliert.

- Noch stringenter gingen drei ostdeutsche Bundesländer insofern vor, als dass sie neben der prozeduralen Möglichkeit der Regionalplanung Vorrang- und Vorbehaltsgebiete festzusetzen auch konkretere inhaltliche Vorgaben dazu machten. In Sachsen (2013) wurde das Ziel formuliert, mindestens 35 Prozent der regionalen landwirtschaftlichen Nutzfläche als Vorranggebiete Landwirtschaft festzulegen. Sachsen-Anhalt (2010) definiert im LEP selbst die Vorbehaltsgebiete und definiert Ziele zu den Aufgaben von Vorranggebieten, die in der Regionalplanung auszuweisen sind. In Mecklenburg-Vorpommern wurde mit dem Arbeitsauftrag an die Regionalplanung das landesweite Ziel formuliert, wonach die landwirtschaftliche Nutzung von Flächen gemäß § 201 BauGB ab der Wertzahl 50 nicht in andere Nutzungen umgewandelt werden darf. Im Saarland, wo der Landesentwicklungsplan als Regionalplan fungiert, setzte die Landesplanung die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft selbst fest.

Tabelle 1 zeigt allerdings, dass im Jahr 2012 (aktuellere Daten liegen nicht vor) in den meisten Bundesländern zumindest einige Regionalpläne sowohl Vorrang- als auch Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft auswiesen, auch wenn es dazu in den Landesentwicklungsplänen keine Vorgaben gab. Auch ohne expliziten Handlungsauftrag aus dem Landesentwicklungsplan werden schon seit Langem etwa im Regionalplan Braunschweig Vorbehaltsflächen Land-

Bundesland	landesplanerische Aussagen		Arbeitsauftrag Regionalplanung	Regionalpläne Stand 2012	
	Grundsätze	Ziele		Vorrang	Vorbehalt
Baden-Württemberg, Landesentwicklungsplan 2002	•	•		•	•
Bayern, Landesentwicklungsprogramm 2020	•				•
Brandenburg, Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg 2019					
Hessen, Landesentwicklungsplan 2000	•			•	•
Mecklenburg-Vorpommern, Landesraumentwicklungsprogramm 2016	•	•	•		•
Niedersachsen, Landesraumordnungsprogramm 2017	•			•	
Nordrhein-Westfalen, Landesentwicklungsplan 2020	•			•	•
Rheinland-Pfalz, Landesentwicklungsplan 2008	•	•	•	•	•
Saarland, Landesentwicklungsplan 2006			•	•	
Sachsen, Landesentwicklungsplan 2013		•	•	•	•
Sachsen-Anhalt, Landesentwicklungsplan 2010	•	•	•	•	•
Schleswig-Holstein, Landesentwicklungsplan 2010	•				
Thüringen, Landesentwicklungsprogramm 2025	•		•	•	•

Quelle: eigene Zusammenstellung auf Basis einer Internetrecherche, Stand: März; Regionalpläne 2012: Einig/Zaspel 2012

Tab. 1: Aussagen zur Landwirtschaft in den Landesentwicklungsplänen der Flächenländer

wirtschaft ausgewiesen (Peithmann/Zeck 2005). In Brandenburg hat die Regionalplanung mittlerweile den Auftrag zur Ausweisung von Vorranggebieten Landwirtschaft.¹ Die rechtliche Grundlage für diese Möglichkeit stellt dann zum Beispiel in Hessen das Regionalplanungsgesetz dar. Lediglich in Berlin-Brandenburg und Schleswig-Holstein kam dieses Instrument gar nicht zur Anwendung. In Bayern und Mecklenburg-Vorpommern wurden zumindest zu diesem Zeitpunkt nur Vorbehaltsgebiete ausgewiesen. Neben den Kategorien Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft gibt es in einigen Bundesländern Besonderheiten, wie etwa Vorbehaltsgebiete „Standorträume landwirtschaftliche Nutztierhaltung“ in Thüringen.

Die Unterschiedlichkeit der landesplanerischen Vorgaben lassen allerdings vermuten, dass die Aussagen in den Regionalplänen sehr verschieden sind und die Diskussion über das Für und Wider der Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten noch nicht abgeschlossen ist. Verglichen mit anderen Freiraumbelangen, wie Natur und Landschaft, Gewässerschutz, oberflächennahe Rohstoffe und mittlerweile Windenergie, wird die Ausweisung von Vorranggebieten der Landwirtschaft in Regionalplänen insgesamt vergleichsweise sparsam betrieben (Scholich 2018). Es gibt für die Regionalplanung mehrere Gründe gegen einen privilegierten Schutz der Landwirtschaft:

- In Räumen mit starkem Siedlungsdruck kann ein Schutz von Landwirtschaftsflächen im näheren suburbanen Raum nicht nur dazu führen, dass der Bedarf nach Wohnen und Gewerbe nicht mehr gedeckt werden kann, sondern auch, dass in anderen Bereichen die Bodenpreise noch weiter steigen, sogar die Siedlungsentwicklung in raumstrukturell noch ungünstige Lagen ausgedehnt wird und sich durch dieses „Leap Frogging“ (Pendall 1999) die Suburbanisierung mit den Folgen Verkehrserzeugung und Flächenverbrauch noch weiter verstärkt.
- Gegen eine explizite Ausweisung von Vorbehaltsflächen kann daher im Sinne des schlanken (Kistenmacher et al. 2000) nicht überfrachteten Regionalplans sprechen, dass diese Flächen bereits anderweitig fachplanerisch gesichert sind. Generell sollen Flächenausweisungen nur vorgenommen werden, wenn damit auch wirklich die Ziele verfolgt werden, für die diese Instrumente vorgesehen sind, sie sollen nicht für andere Zwecke vorgeschoben werden. Wenn nur Ziele des Freiraumschutzes erreicht werden sollen, stehen der Regionalplanung vor allem in Ballungsräumen auch andere Instrumente zur Verfügung, wie etwa die multifunktionalen Grünzüge (Diller et al. 2015) oder Biotopverbundsysteme. Bei deren Festsetzung kann der Schutz der Landwirtschaft ein Argument sein, aber anders als in den Vorrang- und Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft kommen hier andere Belange hinzu, was die Pläne in dieser Hinsicht abwägungsfester macht.

- Explizite Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft sollten daher immer auch landwirtschaftspolitische Ziele verfolgen. Dabei müssen allerdings die bisweilen formulierten Hoffnungen (Peithmann/Zeck 2005), die Regionalplanung könne durch ihre Ausweisungen auch die Art der landwirtschaftlichen Nutzung zum Beispiel in Richtung des ökologischen Landbaus beeinflussen, realistisch eingeschätzt werden.

Die Regionalplanung regelt nicht die genaue Art der landwirtschaftlichen Flächennutzung. Hierfür sind die Instrumente der Agrarfachplanung, die mit entsprechenden Förderinstrumentarien verbunden werden, vorgesehen. Jedoch können die Ergebnisse dieser Fachplanungen in die Ausweisungen der Regionalpläne einfließen. Hier wiederum binden die Bundesländer die Interessenvertreter der Landwirtschaft in unterschiedlichem Maße ein: Dies kann, wie in Nordrhein-Westfalen, in Form von regionalplanerischen Fachbeiträgen (Landwirtschaftskammer NRW o. J.) oder, wie in Hessen, in Form von regelrechten Fachplänen (GfL 2004) geschehen. Eine solch frühzeitige Einbindung der Vertreter der Landwirtschaft und Berücksichtigung ihrer Belange kann Konflikte bei der Planerstellung und Planumsetzung reduzieren.

Der klassische Konflikt Siedlungsentwicklung – Landwirtschaft

Das Fallbeispiel der hessischen Wetterau

Eine klassische Konfliktklage liegt dann vor, wenn ein hohes ackerbauliches Ertragspotenzial auf einen hohen Siedlungsdruck trifft. Abbildung 2 zeigt, dass in der Mitte Deutschlands, im Bereich der Magdeburger Börde und südlich des Harzes, die größten Regionen mit hohen Ertragspotenzialen (Karte links: dunkelbraune Färbung) liegen. Dies sind jedoch Regionen mit insgesamt vergleichsweise geringen Siedlungsdruck, zum Teil werden bis 2040 (BBSR 2021) zurückgehende Bevölkerungszahlen vorausgesagt. Relative hohe Ertragszahlen und hohe prognostizierte Einwohnerentwicklung (Karte rechts: rote Färbung) treffen eher im südlichen Rheinland sowie dem Raum zwischen München und Regensburg zusammen. Ein weiterer Bereich, in dem relativ hohe Ertragszahlen auf eine hohe Siedlungsdynamik treffen, ist die nordöstlich von Frankfurt gelegene hessische Wetterau. In den im Rahmen der Vorstudie des BBSR (2016a) „Regionale Landschaftsgestaltung“ vorgeschlagenen landschaftsräumlichen Typisierungen wird die Wetterau zum einen den Regionen mit starken Wachstumsprozessen zugeordnet, die im Kern durch ackerdominierte Bodenlandschaften, am westlichen Rand durch Wald und am östlichen Rand durch sonstige strukturreiche Halboffenlandschaften geprägt sind. Zum anderen gehört sie zu den 6,5 Prozent der Fläche Deutschlands, die als infrastrukturdominierte Landschaft bezeichnet werden. Vor allem im Korridor

¹ Vgl. dazu den Beitrag von Juliane Prause in diesem Heft.

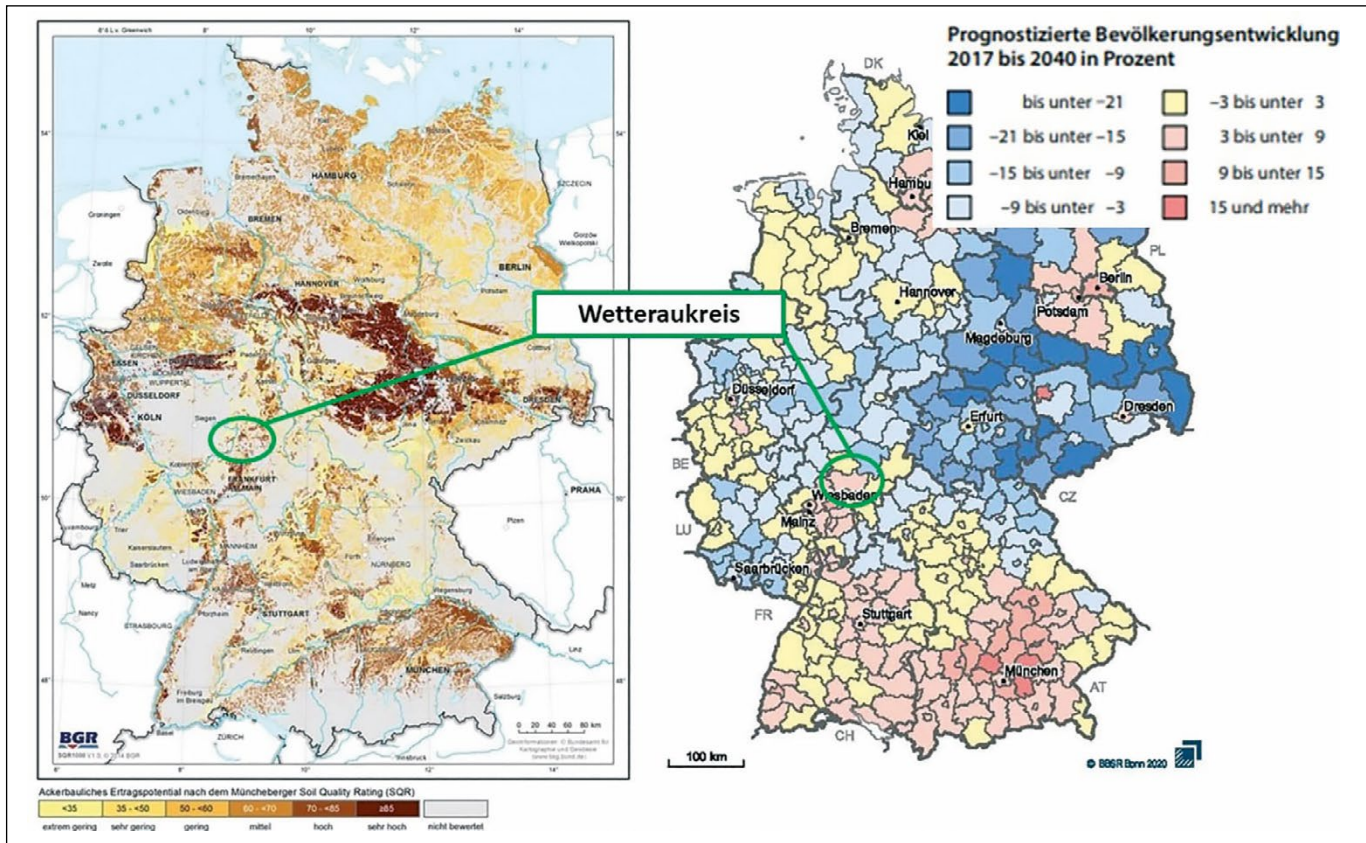


Abb. 2: Ackerbauliches Ertragspotential der Böden (links) und prognostizierte Bevölkerungsentwicklung bis 2040 (rechts) in Deutschland

entlang der A5 besteht seit Jahren ein anhaltender Bedarf nach Wohnbau- und Gewerbeflächen.

Von daher ist ein Blick auf die Regelungen des Regionalplans Südhessen von 2010, der auch die Wetterau umfasst, sinnvoll. In den Grundsätzen wird im Regionalplan zunächst das Erfordernis der nachhaltigen Sicherung von landwirtschaftlichen Flächen mit ihren wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Funktionen betont. Die der Landwirtschaft zugeordneten Funktionen sollen sich gegenseitig ergänzen. Die Wetterau zählt zu den Bereichen, in denen die hohen ökonomischen Funktionen die Entwicklung der zukunftsfähigen landwirtschaftlichen Betriebe zu gewährleisten hat. Die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen und die Beeinträchtigung landwirtschaftlicher Betriebsstandorte ist zu vermeiden. In der Auenlandschaft der nördlichen, westlichen und östlichen Wetterau wird jedoch die ökonomische Funktion der Landwirtschaft gleichrangig mit ihren ökologischen Funktionen gesehen. Grundlage der Regelungen zu dem Thema sind keine Vorgaben aus dem Landesentwicklungsplan, sondern § 5 HLPG Abs. 4 des Hessischen Landesplanungsgesetzes, wonach Gebiete für die landwirtschaftliche Bodennutzung ausgewiesen werden können.

Wie bereits dargelegt, hat im „Vorranggebiet für Landwirtschaft“ die landwirtschaftliche Bodennutzung Vorrang vor anderen Nutzungsansprüchen und in den „Vorbehaltsgebieten für Landwirtschaft“ ist die Offenhaltung der Landschaft vorrangig

durch Landbewirtschaftung sicherzustellen. In geringem Umfang sind Inanspruchnahmen dieser Flächen für die Freizeitnutzung und Kulturlandschaftspflege, für Siedlungs- und gewerbliche Zwecke – sofern keine solchen „Vorranggebiete Planung“ in den Ortsteilen ausgewiesen sind – sowie für Aufforstung oder Sukzession bis zu 5 Hektar möglich. Im RegFNP für den Ballungsraum Frankfurt/ Rhein-Main, der Teile der Planungsregion Südhessen umfasst, findet letztere Regelung jedoch keine Anwendung (Regionalplan Südhessen 2010, S. 144f).

Abbildung 3 zeigt den Ausschnitt aus dem Wetteraukreis. Dieser ist zweigeteilt, sowohl von seiner Raumstruktur als auch von seiner Planungsinstitutionen. Für den Gesamttraum gilt der vom Regierungspräsidium Südhessen erstellte Regionalplan. Der westliche Teil des Kreises gehört zudem zum Gebiet des Regionalverbandes Rhein-Main, in dem der regionale Flächennutzungsplan gilt. Dieser Teil der Region ist durch hohen Siedlungsdruck und zunehmend suburbanisierte Landschaften geprägt, während der östliche Teil des Wetteraukreises seine ländliche Prägung weitgehend erhalten hat. Sowohl Vorrang- als auch Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft finden sich – dargestellt in etwas abweichenden Gelbtönen – in beiden Teilen der Region. Sie werden zum Teil von anderen Funktionen überlagert. Grundlage hierfür war der landwirtschaftliche Fachplan Südhessen (Grontmij 2010), der vom Hessischen Bauernverband in Auftrag gegeben wurde.

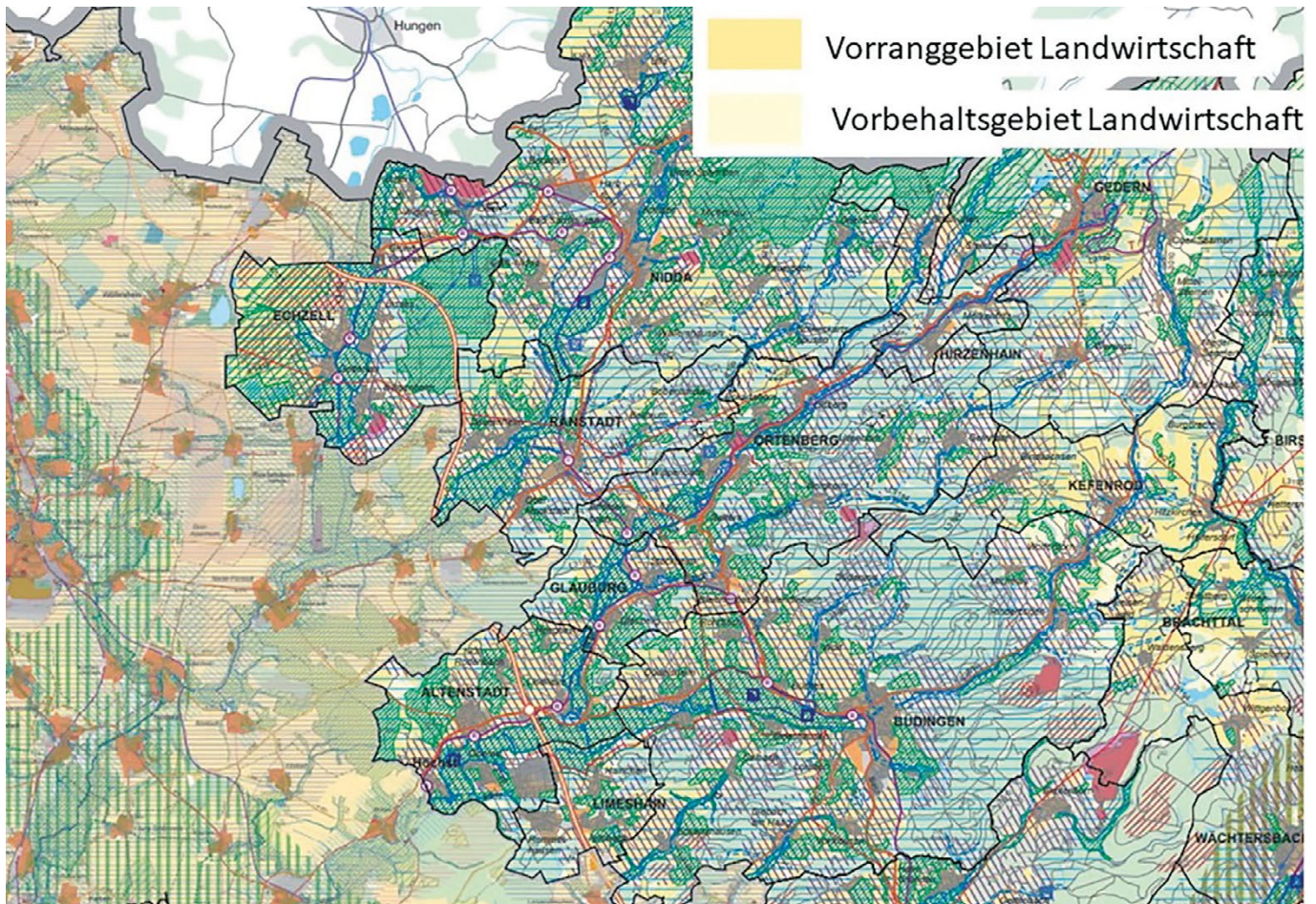


Abb. 3: Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft im Wetteraukreis im Regionalplan Südhessen 2010 (Quelle: Regionalplan Südhessen 2010)

Perspektiven: Landwirtschaft als Teil von Kulturlandschaft

Die Regionalplanung verfügt über Instrumente, um landwirtschaftliche Flächen gegenüber anderen Nutzungen zu schützen. Um diese Flächen weiterzuentwickeln, reichen diese Instrumente allerdings nicht aus. Darüber hinaus ist eine über die einzelne Nutzung hinausgehende Betrachtung erforderlich. Hier kommt der Begriff der Kulturlandschaft ins Spiel, mit dem versucht wird, den Gegensatz zwischen Landwirtschaft und Landschaft auszutariieren (Burkert/Chilla 2019). Vor allem in einer historischen Perspektive wird der Landwirtschaft hier eine wichtige Rolle bei der spezifischen Prägung von Landschaften beigemessen. Die Raumordnung hat sich in den letzten Jahren intensiver mit diesem Ansatz auseinandergesetzt. Während im ROG mit dem Grundsatz der Erhaltung von gewachsenen Kulturlandschaften ein schutzbezogener Ansatz besteht, wird in Leitbild 3 „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ der neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland das Ziel einer aktiven, in gesellschaftliche Dialoge eingebundenen Kulturlandschaftsgestaltung formuliert (BBSR 2016b). Die Raumordnung hat eine wichtige Rolle bei der Ausgestaltung von Kulturlandschaften (Danielzyk et al. 2006); besonders in

Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen wird dies auch in den Landesentwicklungsplänen deutlich (Diller 2019, S.5). Fachbeiträge Kulturlandschaften gehen in Regionalpläne ein (LVR 2016). Die vorab ausführlicher dargestellte Wetterau kann vor allem in ihrem südwestlichen Teil als eine suburbane Kulturlandschaft bezeichnet werden. Sie weist Elemente einer „Zwischenstadt“ (Sieverts 1997) auf, einem patchworkartigen fragmentierten hybriden Gebilde zwischen Stadt und Landschaft.

Diese suburbane Kulturlandschaft wird durch die Landwirtschaft sowie durch historische Zeugnisse, Industrialisierung, Kulturdenkmäler und moderne Elemente, wie Autobahnen und Windenergieanlagen, geprägt (Schenk et al. 2012; Diller 2019). Aussagen im Regionalen Flächennutzungsplan zum Thema Kulturlandschaft finden sich vor allem unter dem Begriff des Regionalparks: Zur Stärkung der Freiraumsicherung und als Beitrag zur Qualifizierung der Kulturlandschaft im Verdichtungsraum soll innerhalb der regionalen Grünzüge der Regionalpark weiterentwickelt und auf weitere Teilräume ausgeweitet werden. Er soll mit Grün- und Wegesystemen in den Kernen des Verdichtungsraums sowie den angrenzenden Landschaften verknüpft werden. Durch die Schaffung eines zusammenhängenden Systems von parkartig gestalteten Fuß- und Radwegen, von wegebegleitenden



Grünverbindungen, von Anlagen – insbesondere mit Bezug zur Kulturhistorie und zur örtlichen Landwirtschaft – sollen die Freiräume erlebbar, die Identität der Kulturlandschaft gefördert und die Erholungseignung verbessert werden (Regionalplan Südhessen 2010, S. 63; Regionalpark 2017). Mit diesen Aussagen ist zugleich eine programmatische Aussage über die Weiterentwicklung der Landwirtschaft getroffen, die über die reine Verteidigung des Flächennutzungsanspruchs hinausgeht.



Prof. Dr. Christian Diller
Raumplanung und Stadtgeographie,
Justus-Liebig-Universität Gießen

Quellen:

BBSR (2021): Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Raumordnungsbericht 2021, Bonn-Bad Godesberg.

BBSR (2016a): MORO regionale Landschaftsgestaltung – Forschungskonzept, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/forschungsfelder/2016/landschaftsgestaltung/01-start.html?pos=1>.

BBSR (2016b): Leitbilder und Konzepte der Raumordnung https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/themen/_alt/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbilderkonzepte.html.

BGR (2014): Ackerbauliches Ertragspotential der Böden in Deutschland, https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Boden/Bilder/Bod_SoilQualityRating1000_g.html;jsessionid=FF436A8628F63E7AE61B966DDABDBE58.1_cid292?nn=4571954.

Burkert, M./Chilla, T. (2019): Landschaft aus ökonomischer Perspektive. In: Kühne, O./Weber, F./Berr, K./Jenal, C. (Hrsg.): Handbuch Landschaft. Raum-Fragen: Stadt – Region – Landschaft. Springer VS, Wiesbaden, https://doi.org/10.1007/978-3-658-25746-0_64.

Danielzyk, R./Eickhoff, E. (2006): Die Aufgabe und Rolle der Regionalplanung bei der Umsetzung des „kulturlandschaftlichen Gesetzesauftrags“. In: Matthiesen, U./Danielzyk, R./Heiland, S./Tzschaschel, S. (Hrsg.): Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven. Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 33–42 (= Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte 228).

Diller, C. (2019): „Kulturlandschaft“: ein Planungsbegriff zur diskursiven Modernisierung von Regionen. Stand der raumordnerischen Diskussion und das Fallbeispiel Wetterau, PND-Online I/2019.

Diller, C./Gerlich, A./Thom, M. (2015): Regionale Grünzüge – eine Erfolgsgeschichte der Raumordnung? In: Raumplanung, 178, 2–2015, S. 56–61.

Einig, K./Zaspel, B. (2012): Vergleichende Planevaluation mit dem Raumordnungsplan-Monitor. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 1/2.2012, S. 17–34.

Ernstberger, H./Schöner, U. (o. J.): Evaluierung klimarelevanter Themen Modellvorhaben der Raumordnung zur Klimaanpassung in Mittel- und Südhessen in den Regionalplänen Mittel- und Südhessen sowie in dem Regionalen Flächennutzungsplan Frankfurt/ Rhein-Main, Gießen.

Gerhardt, Steffen (2021): Wenn der Mähdrescher zum Verkehrshindernis wird. Sächsische Zeitung vom 06.09.2021, <https://www.saechsische.de/wirtschaft/landwirtschaft/wenn-der-maedrescher-zum-verkehrshindernis-wird-5518188-plus.html>.

GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft GmbH (2004): Landwirtschaftlicher Fachplan Südhessen (Auftraggeber Hessischer Bauernverband), Darmstadt.

Grontmij (2010): Fortschreibung des Landwirtschaftlichen Fachplans Südhessen (im Auftrag des Bauernverbands Hessen), Koblenz.

IÖR-Monitor (2022): Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung (IÖR-Monitor) <https://www.ioer-monitor.de/>.

Kistenmacher, H./Domhardt, H.J./Albert, S./Jacoby, C./Schreiber, T./Wiesner, B./Hoppenstedt, A./v. Dressler, H./Erbguth, W. (2000): Schlanker und effektiver Regionalplan. Praxisuntersuchung und Expertise zur Harmonisierung von Festlegungen in regionalen Raumordnungsplänen auf Grundlage des Raumordnungsgesetzes, Bauforschung, Band T 2932, Bonn.

Landwirtschaftskammer NRW (o. J.): Landwirtschaftlicher Fachbeitrag Planungsregion Düsseldorf 7 Landwirtschaft und Regionalplanung.

LVR (2016): Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.): Fachbeitrag Kulturlandschaft zum Regionalplan Köln. Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung, Köln.

Matthiesen, Ulf/Danielzyk, Rainer/Heiland, Stefan/Tzschaschel, Sabine (Hrsg.): Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven. Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (= Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte 228).

Naturpark Thal (2020): Natur im Siedlungsraum. Leitfaden für Gemeinden, Privatpersonen und Unternehmen, Solothurn.

Peithmann, O./Zeck, H. (Hrsg. 2005): Integration landwirtschaftlicher Funktionen in die Raumplanung. Hannover (ARL-Arbeitsmaterial Nr. 314).

Pendall, Rolf (1999): Do land-Use Controls Cause Sprawl? In: Environ, Plan, B 26 (4), S. 555–571. DOI: 10.1068/b260555.

Regionalpark (2017) Rhein-Main: Herzlich willkommen! http://www.regionalpark-rheinmain.de/upload/pdf/Der_Regionalpark_RheinMain_DE.pdf.

Regionalplan Südhessen (2010): Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010. Beschlossen durch die Regionalversammlung Südhessen am 17. Dezember 2010. Regionaler Flächennutzungsplan beschlossen durch die Verbandsversammlung am 15. Dezember 2010. Beschlossen von der Landesregierung am 17. Juni 2011. Genehmigt mit Bescheid vom 27. Juni 2011. Bekannt gemacht vom Regierungspräsidium Darmstadt am 17. Oktober 2011, Staatsanzeiger 42/2011.

Schenk, W./Kühn, M./Leibenath, M./Tzschaschel S. (Hrsg.) (2012): Suburbane Räume als Kulturlandschaften, Hannover (ARL FuS 236).

Scholich, D. (2018): Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, S. 2841–2855.

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

Statista (2022): Anteil der Landwirtschaft an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2019, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/242856/umfrage/bedeutung-der-landwirtschaft-nach-anzahl-der-erwerbstaetigen/>; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/242847/umfrage/anteil-der-landwirtschaft-an-der-bruttowertschoepfung-in-deutschland/>.

Rechtliche Grundlagen:

Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) vom 12. Dezember 2012 (GVBl. S. 590). Zuletzt geändert durch Art. 15 Hess. Ausländer-Teilhabeg Kommunalpolitik vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318).

Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. S. 2986), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist.