

Peter Schmitt, Lukas Smas

IST DIE FORMELLE REGIONALPLANUNG IN EUROPA WIRKLICH TOT?

„(...) regional planning as we know it is now defunct and something we need to get used to.“ (Harrison/Galland/Tewdwr-Jones 2020: 1)

In zahlreichen europäischen Ländern wuchs in den späten 1950er bis ca. Ende der 1970er Jahre im Zuge der Planungseuphorie die Erkenntnis, dass die staatliche Regionalplanung mit ihren formalen Vorgaben und Instrumenten eine bedeutsame Steuerungsinstante darstellt (z. B. Friedmann/Weaver 1979). Infolgedessen wurde die Regionalplanung mit entsprechenden Institutionen und Instrumenten ausgestattet und etabliert. Jedoch wird seit der Jahrtausendwende die Bedeutung und damit die praktische und politische Relevanz der Regionalplanung verstärkt in Frage gestellt, da diese beispielsweise als zu wenig entwicklungsorientiert und zu bürokratisch und unflexibel wahrgenommen wird.

In der Folge werden vermehrt andere Formate in Forschung und Praxis diskutiert, wie beispielsweise die strategische Entwicklungsplanung, die Einbeziehung informeller Governance-Netzwerke oder auch flexibler Funktionsräume (u. a. Olesen 2012; Vallée 2012; van Straalen/Witte 2018). Generell kann gesagt werden, dass in den letzten Jahren eine Koexistenz von formellen und informellen Institutionen in der Praxis der Regionalplanung zu beobachten ist. Dieses Nebeneinander kann zwar Spannungen erzeugen, aber formelle und informelle Institutionen können sich auch sinnvoll ergänzen, wenn es gelingt, hybride Formen *regionaler Governance* zu etablieren (Mäntysalo/Bäcklund 2018).

Allerdings wurde die formelle Regionalplanung in Dänemark sowie in Großbritannien in den letzten Jahren im Prinzip abgeschafft und entweder auf die nationale und kommunale Ebene verlagert (Dänemark) oder durch lokal zu initiierte *Self-governance*-Formate ersetzt (Großbritannien). Wie im Eingangszitat deutlich wird, argumentieren Harrison et al. in einem jüngst erschienenen Artikel deshalb, dass die formelle Regionalplanung nicht mehr zeitgemäß sei und mittlerweile *generell* der Vergangenheit angehöre. Dabei verweisen sie auf die oben genannten Defizite und auf Entwicklungen in Großbritannien, Dänemark und in den Niederlanden.

Aber ist das wirklich so? Wie sehen die institutionellen Voraussetzungen in anderen europäischen Ländern aus, die oftmals im internationalen wissenschaftlichen Dis-

kurs weniger gewürdigt werden? Wie hat sich die formelle Regionalplanung dort seit der Jahrtausendwende verändert?

Diese Fragen haben wir im ESPON COMPASS Projekt, an dem auch die ARL beteiligt war, unter Einbeziehung zahlreicher nationaler Expertinnen und Experten empirisch untersucht und vergleichend aufbereitet (Nadin/Fernández Maldonado/Zonneveld et al. 2018). Dabei haben wir uns auf acht Länder konzentriert: Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Norwegen, Polen, Schweden und Ungarn. Diese Länder wurden ausgewählt, um unterschiedliche nationale Planungs- und Politiksysteme in Europa abzudecken (Nadin/Stead 2008).

Mit dieser repräsentativen Auswahl wurden drei zentrale Aspekte der formellen Regionalplanung im Zeitraum 2000 bis 2016 vergleichend untersucht:

- > Veränderungen der formellen organisatorischen Struktur der Regionalplanung
- > Veränderungen des räumlichen Zuschnitts der Planungsregionen
- > Veränderungen der formellen (d. h. gesetzlich vorgeschriebenen) regionalen Planungsinstrumente

Schlaglichtartig werden im Folgenden einige Ergebnisse unserer Analyse dargestellt (für eine vertiefende Diskussion und die Erläuterung der Untersuchungsergebnisse vgl. Smas/Schmitt 2020).

Positionsbestimmung: formelle Regionalplanung im europäischen Vergleich

Betrachtet man die Veränderungen des räumlichen Zuschnitts der Planungsregionen (vgl. Abb. 1), kann beispielsweise hervorgehoben werden, dass in Irland die Anzahl der Planungsregionen auf der Basis von funktionsräumlichen Überlegungen reduziert wurde und damit die Planungsregionen räumlich neu formiert wurden. Die formelle organisatorische Struktur der Regionalplanung wurde hingegen nicht verändert. In Polen, Frankreich und Italien wurden sowohl der räumliche Zuschnitt (durch die stärkere Berücksichtigung von Metropolregionen in Polen und Italien bzw. eine generelle Reduzierung der Planungs-

Räumlicher Zuschnitt der regionalen Planungsräume	Veränderungen	Irland	Italien Frankreich Polen
	Keine Veränderungen	Deutschland Norwegen Schweden	Ungarn
		Keine Veränderungen	Veränderungen

Formelle Organisation der Regionalplanung

Quelle: Simas/Schmitt (2020: 5, verändert)

Abb. 1: Veränderungen und Kontinuitäten formeller Regionalplanungsräume und Organisationsstrukturen im Vergleich

regionen in Frankreich) als auch die organisatorischen Strukturen (hier Neuverteilung von Kompetenzen zwischen einzelnen subnationalen Planungsebenen) verändert. In Ungarn wurden die regionalen Planungsagenturen aufgelöst und die formelle Regionalplanung wurde auf die Regionalregierungen übertragen bei gleichzeitiger Beibehaltung eines eher kleinräumlichen Zuschnitts der Planungsregionen. In Deutschland, Norwegen und Schweden wurden zwischen 2000 und 2016 keine nennenswerten Änderungen vorgenommen.

Mit Blick auf die formellen (d.h. gesetzlich vorgeschriebenen) Planungsinstrumente kann gesagt werden, dass außer in Deutschland und Schweden in allen anderen sechs europäischen Ländern entweder neue Instrumente eingeführt (oftmals mit direktem Bezug auf Metropolregionen, z. B. in Polen und Italien) oder die bestehenden Instrumente umfangreich überarbeitet worden sind. In unserer Bestandsaufnahme der vorhandenen regionalen Planungsinstrumente im Jahre 2016, die entweder Pläne im klassischen Sinne oder auch Entwicklungsprogramme umfassen, haben wir ferner unterschieden, ob diese

- a einen visionären Charakter haben (d.h. eine normative Agenda aus Prinzipien oder Zielen benennen, um ein definiertes Leitbild perspektivisch zu erreichen),
- b strategisch ausgelegt sind (d.h. evidenzbasierte Entwicklungsleitlinien beinhalten, um Entscheidungsprozesse intersektoral und gegebenenfalls regionsübergreifend zu koordinieren),
- c einen Ordnungsrahmen beinhalten, welcher Ziele definiert, die gegebenenfalls auch rechtlich nicht bindende Bezüge zu anderen Plänen und Entscheidungen herstellen.

Ferner wurde untersucht, ob die jeweiligen formellen Planungsinstrumente auch regulativer Natur sind, d.h. bindende Verpflichtungen und Entscheidungen beinhalten für andere Planungsinstrumente bzw. Planungsebenen oder auch Planungsträger.

Die Ergebnisse dieser Bestandsaufnahme sind in Tabelle 1 dargestellt. Dabei wurden die englischen Bezeichnungen beibehalten, um Übersetzungsfehler zu vermeiden. Mit Blick auf die untersuchten Charakteristika wird deutlich, dass sich diese formellen regionalen Planungsinstrumente maßgeblich unterscheiden und damit Hinweise auf die Divergenz und Vielfalt formeller Regionalplanung in Europa geben. Die Tabelle macht auch deutlich, dass diese Instrumente oftmals mehrere Charakteristika miteinander verbinden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die formelle Regionalplanung zwischen 2000 und 2016 in immerhin fünf (der untersuchten acht) europäischen Ländern durch verschiedene Reformen maßgeblich verändert worden ist. Diese Veränderungen sind jedoch unterschiedlich zu positionieren, wie Abbildung 2 verdeutlicht. In immerhin vier (der untersuchten acht) Ländern wurden die Planungsregionen räumlich vergrößert (Irland, Frankreich, Italien und Polen). Auch wurden einige neue instrumentelle Charakteristika in die formelle Regionalplanung aufgenommen, damit wurde ihr Handlungsspektrum auch mithilfe dieser gesetzlich vorgeschriebenen Instrumente erweitert. Gleichwohl wurden in Deutschland, Irland, Norwegen und Schweden die formalen regionalen Planungskompetenzen bis auf einige Anpassungen innerhalb der nationalen Raumplanungssysteme im Allgemeinen nicht wesentlich umverteilt bzw. verändert.

Generell kann festgehalten werden, dass die institutionellen und instrumentellen Bedingungen für die formelle Regionalplanung in Europa (nach wie vor) umfangreich sind und in den letzten Jahren in einigen Ländern erneuert und an veränderte Kontexte angepasst wurden (s. Abbildung 2). Wir stellen fest, dass in den acht untersuchten Ländern die institutionellen Voraussetzungen für die formelle Regionalplanung generell vorhanden sind, um ihren originären Aufgaben gerecht zu werden, d.h. vor allem Landnutzungsänderungen zu steuern, aber auch vermehrt strategische regionale Entwicklungen fachlich zu kanalisieren bzw. Entscheidungsprozesse intersektoral und gegebenenfalls regionsübergreifend zu koordinieren. Die Analyse der formellen, gesetzlich vorgeschriebenen Regionalplanungsinstrumente zeigt auch, dass diese oftmals „Mehrzweckinstrumente“ sind, von denen erwartet wird, dass sie regulative, visionäre und/oder strategische Ziele und Politikoptionen verbinden und gleichzeitig einen Rahmen für weitere Pläne sowie für Entscheidungen anderer Planungsebenen und Planungsträger bieten sollen. Dabei ist es von untergeordneter Bedeutung, ob in einem Land ein oder mehrere formelle Instrumente für die Regionalplanung verfügbar sind. Unseres Erachtens ist es entscheidender zu differenzieren, welche instrumentellen Aspekte in dem einen oder anderen Land abgedeckt werden. Beispielsweise ist auffällig, dass in Schweden der dortige Regionalplan (der bislang institutionell nur in der Region Stockholm als

	Name des Regionalplanungsinstrumentes	Charakteristika			
		regulativ (bindend)	visionär	strategisch	Ordnungs- rahmen
Frankreich	Regional scheme for spatial planning, sustainable development and equality of territories (<i>Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires</i>)	ja		X	X
	Ile de France region's master plan (<i>Schéma directeur de la région d'Ile-de-France</i>)	ja		X	
Deutschland	State Development Plan (<i>Landesentwicklungsplan</i>)	ja		X	X
	Regional Development Plan (<i>Regional Plan</i>)	ja			X
Ungarn	County Land-use Plan (<i>Megyei területrendezési terv</i>)	ja			
	County Development Concept (<i>Megyei területfejlesztési koncepció</i>)		X	X	X
Irland	Regional Planning Guidelines		X	X	X
Italien	Regional Spatial Plan (<i>Piano Territoriale Regionale</i>)	ja		X	X
	Provincial Territorial Coordination Plan (<i>Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale</i>)	ja			X
	General Territorial Metropolitan Plan (<i>Piano Territoriale Generale Metropolitano</i>)	ja			X
	Strategic Metropolitan Plan (<i>Piano Strategico Metropolitano</i>)		X	X	X
Norwegen	Regional Planning Strategy (<i>Regional planstrategi</i>)			X	X
	Regional Master Plan with guidelines (<i>Regional plan med retningslinjer</i>)	ja			X
Polen	Regional (voivodeship) Development Strategy (<i>Strategia rozwoju województwa</i>)			X	
	Spatial Management Plan (voivodeship) (<i>Plan zagospodarowania przestrzennego województwa</i>)	ja	X		
	Metropolitan Association Development Strategy (<i>Strategia rozwoju związku metropolitalnego</i>)		X		
Schweden	Region Plan (<i>Regional plan</i>)			X	X

Quelle: Smas/Schmitt, (2020: 5, verändert)

Tab. 1: Formelle (gesetzlich vorgeschriebene) Regionalplanungsinstrumente im Vergleich (Stand 2016)

etabliertes Instrument angewandt wird) lediglich zwei der vier untersuchten Aspekte abdeckt. Hingegen decken die Regionalplanungsinstrumente in Italien und in Ungarn alle vier hier analysierten instrumentellen Aspekte ab. Gleichwohl muss hinzugefügt werden, dass dies in Italien nur für die Metropolregionen gilt, da der *Strategic Metropolitan Plan* als einziges Instrument auch den visionären Aspekt beinhaltet (s. Abb. 2).

Demnach verweist die Analyse auch auf mögliche Spannungen zwischen verschiedenen subnationalen Ebenen hinsichtlich des angemessenen Umfangs der Regionalplanung. Dies gilt vor allem für Länder wie beispielsweise Frankreich, Polen und Italien, in denen Agglomerations- bzw. Metropolräume mit zusätzlichen formellen Planungsinstrumenten und -kompetenzen ausgestattet worden sind. Das kann durchaus zu asymmetrischen Beziehungen innerhalb der nationalen Raumplanungssysteme führen, da einzelnen Planungsregionen unterschiedliche Kompetenzen und formelle Instrumente zur Verfügung stehen.

Abschließende Anmerkungen

Mit unserer Untersuchung und diesem Beitrag möchten wir die formellen Aspekte der Regionalplanung (wieder) ein wenig in den Fokus rücken, da diese auf der Basis unserer Positionsbestimmung in zahlreichen europäischen Planungssystemen nach wie vor ein wichtiges und zentrales Element darstellen. Von daher argumentieren wir, dass die radikalen Veränderungen, die in Großbritannien und Dänemark vorgenommen wurden, eher die Ausnahme als die Norm innerhalb der formellen Regionalplanung in Europa sind.

Die formelle Regionalplanung in Europa ist demnach nicht tot oder irrelevant; vielmehr hat sie sich in den letzten zwei Jahrzehnten weiterentwickelt und wurde an veränderte Kontexte angepasst. Angesichts sich weiterhin dynamisch entwickelnder Planungskontexte sollten Regionalplaner/innen ihre formellen Kompetenzen, die Angemessenheit des räumlichen Zuschnitts der Planungsregionen sowie die ihnen zur Verfügung stehenden formellen Instrumente beständig kritisch reflektieren

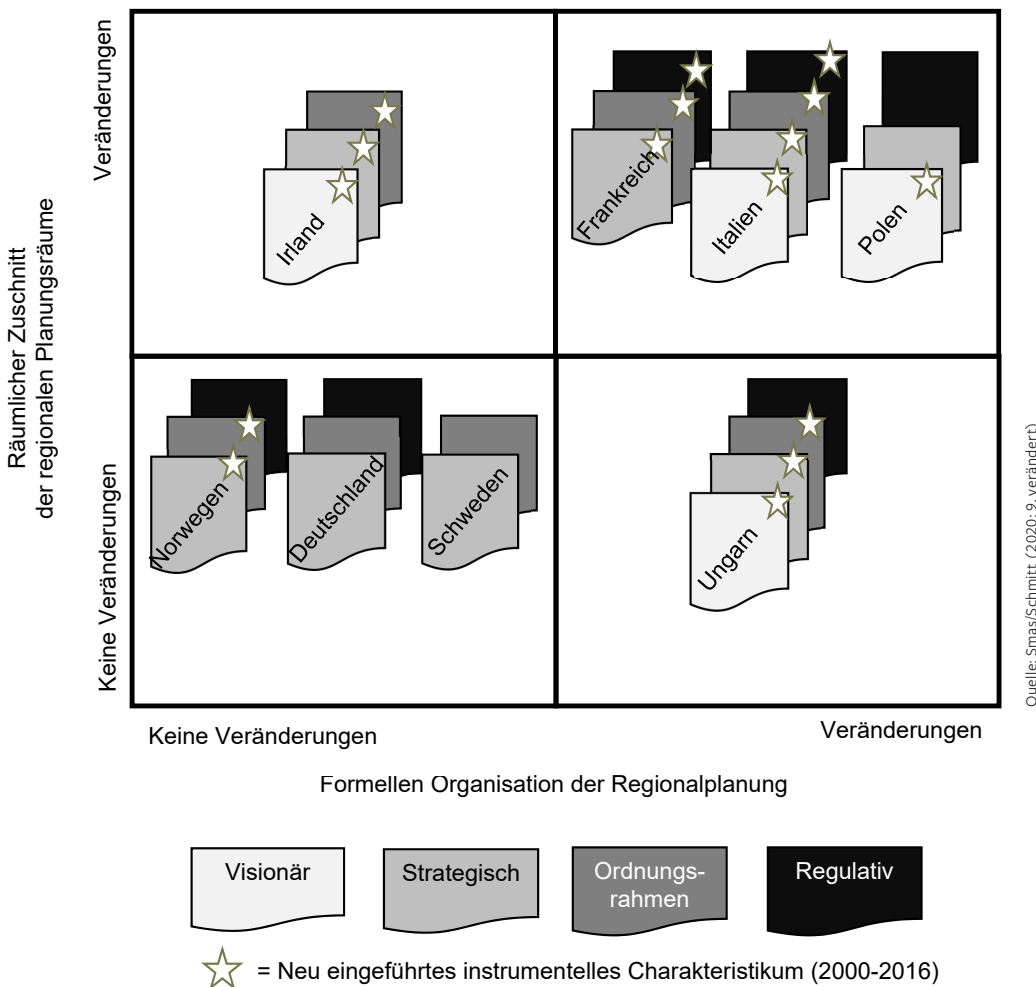


Abb. 2: Charakteristika formeller (gesetzlich vorgeschriebener) Regionalplanungsinstrumente im Verhältnis zu Veränderungen und Kontinuitäten formeller Regionalplanungsräume und Organisationsstrukturen im Vergleich

Im Anschluss an eine solche Positionsbestimmung der *institutionellen Voraussetzungen* der formellen Regionalplanung wäre es von daher wichtig, die *Praxis* der Regionalplanung im internationalen Vergleich zu analysieren. Dies ist natürlich nur in größeren Forschungsverbänden zielführend umzusetzen, da es unserer Meinung nach nicht darum gehen sollte, im Rahmen empirisch-beschreibender Studien (einmal mehr) einzelne Best- oder Worst-Practice-Beispiele herauszustellen. Vielmehr sollten mithilfe eines systematischen Untersuchungsrahmens die inhaltliche Ausrichtung sowie die regionalen Arbeitsweisen und Ergebnisse der Regionalplanung vergleichend analysiert werden. Nur auf diese Weise können wir empirisch gesättigte und komparative Rückschlüsse liefern, inwieweit die hier diskutierten formellen Modernisierungen die bestehenden informellen Arrangements ergänzen und die Praxis der Regionalplanung in Europa nachhaltig prägen.

Literatur

- Friedmann, J.; Weaver, C. (1979): Territory and function. The evolution of regional planning. Berkeley/Los Angeles.
- Harrison, J.; Galland, D.; Tewdwr-Jones, M. (2020): Regional planning is dead: Long live planning regional futures. In: Regional Studies. Published online: 04 May 2020.
DOI:10.1080/00343404.2020.1750580 (15.10.2020).
- Mäntysalo, R.; Bäcklund, P. (2018): Flexibly networked, yet institutionally grounded: The governance of planning. In: Gunder, M.; Manadipour, A.; Watson, V. (eds.): The Routledge handbook of planning theory. New York, 237-249.
- Nadin, V.; Fernández Maldonado, A. M.; Zonneveld, W.; Stead, D.; Dąbrowski, M.; Piskorek, K.; Sarkar, A.; Schmitt, P.; Smas, L.; Cotella, G.; Janin Rivolin, U.; Solly, A.; Berisha, E.; Pedo, E.; Seardo, B. M.; Komornicki, T.; Goch, K.; Bednarek-Szczepańska, M.; Degórska, B.; Szejgiec-Kolenda, B.; Śleszyński, P.; Lüer, C.; Böhme, K.; Nedovic-Budic, Z.; Williams, B.; Varghese, J.; Colic, N.; Knaap, G.; Csák, L.; Faragó, L.; Mezei, C.; Pálné Kovács, I.; Pámer, Z.; Reimer, M.; Münter, A. (2018): COMPASS – Comparative analysis of territorial governance and spatial planning systems in Europe. Applied Research 20162018: Final Report. ESPON and TU Delft.
- Nadin, V.; Stead, D. (2008): European spatial planning systems, social models and learning. In: *disP*The Planning Review, 44 (172), 35-47.
- Olesen, K. (2012): Soft spaces as vehicles for neoliberal transformations of strategic spatial planning? In: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30 (5), 910-923.
- Smas, L.; Schmitt, P. (2020): Positioning regional planning across Europe. In: *Regional Studies*. Published online 29 Jul 2020.
DOI: 10.1080/00343404.2020.1782879 (15.10.2020).
- Vallée, D. (Hrsg.) (2012): *Strategische Regionalplanung*. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237.
- van Straalen, F. M.; Witte, P. A. (2018): Entangled in scales: multilevel governance challenges for regional planning strategies. In: *Regional Studies, Regional Science*, 5 (1), 157-163.



ASSOC. PROF. DR. PETER SCHMITT
ist seit 2014 am Kulturgeographischen Institut an der Universität in Stockholm tätig und koordiniert dort den internationalen Masterstudiengang *Urban and Regional Planning*. Seine momentanen Arbeits- und Forschungsschwerpunkte umfassen u.a. den Vergleich europäischer Planungssysteme, das Verhältnis zwischen Verfahrens- und Verteilungsgerechtigkeit in der räumlichen Planung sowie die transnationale Raumentwicklungspolitik innerhalb der EU.

Tel. +46 08 6747853
peter.schmitt@humangeo.su.se



DR. LUKAS SMAS
ist seit 2018 am Kulturgeographischen Institut an der Universität in Stockholm tätig. Er forscht und arbeitet aktuell u.a. zum Vergleich europäischer Planungssysteme, zur Governance lokaler Megaprojekte sowie zu der Frage, wie soziale Protestbewegungen die diskursive Stadtentwicklungspolitik beeinflussen.

Tel.: +46 8 164843
lukas.smas@humangeo.su.se