



Arbejdsrapport

Regionplanlægning i Niedersachsen, Tyskland



Titel

Regionplanlægning i
Niedersachsen, Tyskland

Udarbejdet af

Plan- og miljøchef Axel Priebs,
Region Hannover
for Miljøministeriet
Skov- og Naturstyrelsen,
Landsplanafdelingen

Print

Miljøministeriet
Skov- og Naturstyrelsen
København

ISBN 87-7279-546-8 Elektronisk

Februar 2004

Forord

Denne rapport om regional planlægning i Niedersachsen er bestilt til brug for arbejdet i det af regeringen nedsatte Regionplanudvalg.

Regionplanudvalget blev nedsat i 2002 med henblik på at komme med anbefalinger til en fornyelse og forenkling af den gældende regionplanlægning i Danmark, og det har i den forbindelse været relevant at inddrage eksempler fra landene omkring os. Regionplanudvalget skal fremlægge forslag om den fremtidige regionplanlægning i Danmark set i lyset af den bebudede reform af den regionale og kommunale struktur.

København, februar 2004

*Niels Østergård,
Formand for Regionplanudvalget*

Indhold

Regionplanlægning i det tyske planlægningssystem.....	5
Regionplanlægning i Niedersachsen.....	8
Regionplanlægning i Region Hannover som eksempel.....	11
Aktuel debat omkring regionplanlægning	13

Regionplanlægning i det tyske planlægningsystem

1.1 Historisk tilbageblik

Regionplanlægning i Tyskland har en tradition helt tilbage til mellemkrigstiden, hvor der blev etableret et nyt planlægningsniveau i enkelte storbyregioner, for eksempel i Ruhrområdet med et særligt organ „Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk“ (SVR). SVR blev grundlagt i 1920 og skulle tage sig af regionale bolig- og planlægningssspørgsmål i Ruhrområdet. Efter anden verdenskrig begyndte man igen i nogle delstater med lands- og regionplanlægning, dels på frivilligt grundlag, dels på grundlag af delstatslovgivning. Industrilandet Nordrhein-Westfalen var den første delstat, som fik en landsplanlov allerede i 1950. I Hamburgregionen blev der allerede i 1957 gennemført et formaliseret samarbejde om landsplanlægning mellem Hamburg og Slesvig-Holsten.

I 1949 blev der i grundloven (GG, artikel 75) optaget en særlig forskrift om forbunds-republikkens rammekompetence for „Raumordnung“ (som den overordnede planlægning siden begyndelsen af 30erne kaldes i Tyskland). Alligevel tog det nogle år, inden der blev frembragt planlove på forbundsniveau. Mens byggeloven (Bundesbaugesetz), som egentlig skulle betegnes som en planlov for kommune- og lokalplanlægning, kom i 1960, fik Vesttyskland først i 1965 en forbundslov om den overordnede planlægning (Raumordnungs-gesetz, ROG). Det tog så lang tid, fordi der først skulle afklares en række juridiske spørgsmål om kompetencefordelingen mellem det kommunale selvstyre og de statslige planlægningsbeføjelser.

Der fandtes som nævnt oven for lovhjemmel for regionplanlægning i enkelte delstater allerede i 50erne, men først efter 1965 blev der tilvejebragt love om lands- og regionplanlægning i alle delstater. Efter den tyske forening i 1990 fik de nye delstater planlove stort set efter vesttyske forbilleder.

1.2 Planlægning på forbunds- og delstatsniveau

På forbundsniveauet findes der reelt kun få kompetencer for den fysiske planlægning, og der skal ikke udarbejdes en landsdækkende national plan. Fordi der kun findes en rammekompetence, er det op til delstaterne at tilvejebringe det konkrete lovgrundlæg for lands- og regionplanlægningen. I medfør af rammekompetencen skal den nationale planmyndighed koordinere forbundsregeringens sektorplaner og fremlægge redegørelser om forbunds-republikkens rumlige udvikling til parlamentet. Det analytiske arbejde på forbundsniveau varetages hovedsagelig af en særlig styrelse under Trafik- og Byggeministeriet (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, BBR).

Langt de fleste planlægningskompetencer på forbundsniveau er fælles kompetencer for forbundet og delstaterne. Det vigtigste instrument for samordningen af de forskellige interesser er en fælles planlægningskonference om landsplanlægning (Ministerkonferenz für Raumordnung, MKRO) med forskellige embedsmandsudvalg. Det var forhandlinger og beslutninger i MKRO, der gav grundlag for landsplanperspektiverne, som blev fremlagt i 1975 (Bundesraumordnungsprogramm) og i 1993 (Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen) samt for handlingsplanen fra 1995 (Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen). MKRO udsender i øvrigt jævnlige beslutninger og anbefalinger om aktuelle spørgsmål, som er relevante for Tysklands rumlige udvikling.

Delstatsregeringerne har den faktiske kompetence for lands- og regionplanlægning. Det medfører blandt andet, at der findes meget forskellige organisationsformer, planlægningsfilosofier og planbegreber i de enkelte delstater, men dette skal ikke uddybes her.

Det er hver delstats opgave at lave en landsdækkende landsplan. Landsplanen er også ramme for regionplanlægningen, som findes i alle delstater undtagen bystaterne (Hamburg, Bremen, Berlin) og det lille Saarland. I bystaterne kan landsplanlægningen erstattes af kommuneplanen som det er sket i Hamburg og Bremen. I Berlin har man haft samme ordning indtil den 31.12.1995. Herefter er det en fælles landsplanmyndighed for Berlin og Brandenburg som varetager alle landsplanmæssige beføjelser for de to delstater.

1.3 Regionplanlægning

ROG forpligter delstaterne til at skaffe lovgrundlæg for regionplanlægningen. I henhold til ROG's § 9 stk. 1, skal der udarbejdes regionplaner i de delstater, hvor der findes flere vigtige storbyregioner. Regionplanlægning er en rammeplanlægning, som fastlægger retningslinier for den kommunale planlægning og sektorplanlægningen. Rammerne for kommuneplanlægning er bindende, men de må ikke være alt for snævre, fordi det kommunale selvstyre i henhold til grundlovens artikel 28 har stor politisk og juridisk vægt. Der findes i praksis store forskelle mellem de enkelte delstater på, hvor snævre og bindende de regionale retningslinier er, og på hvilke områder der ses et behov for at fastlægge regionale rammer.

Spørgsmålet om, hvor dybt lands- og regionplanlægningen må blande sig i det kommunale selvstyre, og hvor grænsen mellem den overordnede og den kommunale planlægning skal ligge, holdes i kog både på politisk og akademisk plan. Alligevel må det gælde som afgjort,

- at det er i overensstemmelse med grundloven, at det kommunale selvstyre kan begrænses, idet grundloven siger, at den kommunale selvstyre udfoldes inden for lovenes rammer (GG, art. 28 stk. 2),
- at lands- og regionplanlægningen har kompetence til at fastsætte retningslinier, som er juridisk bindende for den kommunale planlægning – det fremgår af byggeloven (Baugesetzbuch, BauGB), at kommune- og lokalplaner skal være i overensstemmelse med lands- og regionplanlægningens retningslinier (§ 1, stk. 4 BauGB), og
- at de særlige forvaltningsretter og -domstole (Verwaltungsgerichte), der findes i Tyskland, ofte dømmer til fordel for lands- og regionplanlægningen, hvis retningslinierne er så præcise, at der ikke kan være tvivl om indholdet.

En del fagfolk i visse landsplanmyndigheder plejer at se regionplanlægningen som en del af den statslige landsplanlægning. I de pågældende delstater er der derfor meget snævre rammer for regionplanlægningens detaljeringsgrad og et intensivt statsligt tilsyn med regionplanlægningen (bl. a. i Baden-Württemberg og Bayern). Der er også tale om en del alvorlige konflikter mellem statslige og regionale planmyndigheder vedrørende den faglige vurdering af enkeltsager. For eksempel blev en konflikt i Region Stuttgart omkring et detailhandelsprojekt afgjort i forvaltningsretten.

1.4 Kommune- og lokalplanlægning

Kommunerne har planlægningskompetence for kommuneplaner (Flächennutzungspläne) og lokalplaner (Bebauungspläne). Her svarer situationen helt til den danske: kommuneplanen omfatter hele det kommunale areal, mens lokalplaner omfatter en større eller mindre del af kommunens areal. Lokalplanen har direkte retsvirkning for de private grundejere og skal tilvejebringes på grundlag af kommuneplanen. Der findes også fælles kommuneplaner for flere selvstændige kommuner, både på grund af frivilligt samarbejde og på lovgrundlag (fx i Saarbrückenregionen og i nogle storbyområder i delstaten Baden-Württemberg). Som nævnt før

skal både kommune- og lokalplaner være i overensstemmelse med lands- og regionplanlægning i henhold til bygelovens (BauGB) § 1, stk. 4.

1.5 Forskelle i regionplanlægning

Da kompetencen for udformning af regionplanlægningen er henlagt til delstaterne, findes der en del forskelle i regionplanlægningens praksis. Der laves for eksempel en meget detaljeret planlægning også i byområder i delstaten Nordrhein-Westfalen, mens man er meget tilbageholdende angående regionale forskrifter for byområder i Niedersachsen. Organisatorisk set er der også store forskelle i de enkelte delstater. Mens regionplanlægning i Slesvig-Holsten varetages af den statslige centraladministration, er regionplanlægning i Niedersachsen lagt ud til amtskommuner og andre kommunale planmyndigheder. I flere delstater, specielt i Sydtykland, er der oprettet særlige organer der varetager regionplanlægning (for eksempel 12 Regionalverbände i Baden-Württemberg). Der er også store forskelle i regionplanlægningens gennemslagskraft. Mens den er forholdsvis høj (men ikke nødvendigvis populær) i delstaterne med en meget statslig domineret regionplanlægning (fx Nordrhein-Westfalen) kan den være meget svag, hvor det regionale organ er en sammenslutning af amtskommuner med meget begrænsede ressourcer (fx Brandenburg).

En hel del storbyregioner ligger i to eller flere delstater. Et eksempel er Hamburgregionen, hvor det er planmyndigheder i tre delstater, der skal samordne den overordnede planlægning på grundlag af „akseplanen“. Den blev oprindeligt opfundet i 1930'erne og svarer på mange måder til „fingerplanen“ for Københavnsegnen med den forskel, at en byfinger kaldes for en byakse (Siedlungsachse) i Hamburgregionen. I Hamburgregionen kan man tydeligt se, hvordan de forskellige måder at arbejde på i de forskellige delstater kommer til at tegne sig i planlægningen:

- I delstaten Slesvig-Holsten findes kun én regionplan for de 4 nordlige omegns-amtskommuner (Pinneberg, Segeberg, Stormarn og Herzogtum Lauenburg) som er lavet af centraladministrationen i Kiel. Byakserne (byfingre) er indtegnet både i landsplanen (kun principet) og i regionplanen (med klar afgrænsning af byområderne).
- I bystaten Hamburg er kommuneplanen tillige landsplan. Akseplanen er også grundlaget for byudviklingen her, men byområderne er fastlagt meget præcist efter de regler, der gælder for kommuneplaner i hele Tyskland.
- I det sydlige opland, i delstaten Niedersachsen, findes en regionplan for hver amtskommune. Byakserne er hverken indtegnet i Niedersachsens landsplan eller i amternes regionplaner. Der er langt fra den detaljering som findes i Hamburg og Slesvig-Holsten, men i det fælles landsplanarbejde, som blev formaliseret allerede i 1963, har også Niedersachsen støttet akseplanen som det bærende planlægningsprincip i Hamburgs sydlige opland.

Dette eksempel viser på den ene side, at der er store indholdsmæssige og organisatoriske forskelle i de tyske planlægningsregioner, men på den anden side også, at der findes både formelle og uformelle aftaler om regionplanlægning i byregioner, der strækker sig over flere delstater. I denne sammenhæng skal nævnes, at der findes fælles regionplanlægning over delstatsgrænser i regionerne Donau-Iller (Baden-Württemberg/ Bayern med byerne Ulm og Neu-Ulm i centrum) og Rhein-Neckar (Baden-Württemberg/Rheinland-Pfalz/Hessen med byerne Ludwigshafen, Mannheim og Heidelberg i centrum), mens det ikke indtil nu er lykkedes at etablere fælles regionplanmyndigheder i de fleste andre grænseoverskridende byregioner (fx Bremen, Berlin og Halle/Leipzig).

Regionplanlægning i Niedersachsen

2.1 Karakteristik af delstaten Niedersachsen

Niedersachsen er den største nordtyske delstat med en udstrækning på 47.600 km² (DK: 43.000km²) og et indbyggertal på ca. 7,9 millioner. Der er store forskelle i regionens struktur, idet Niedersachsen omfatter både land- og kystdistrikter og flere storbyregioner. De største byer er delstatshovedstaden Hannover, Braunschweig, Osnabrück, Oldenburg, Göttingen og Wolfsburg. Storbyerne Hamburg, Bremen og Bremerhaven har stor betydning for Niedersachsen, men har særstatus, fordi Bremen og Hamburg er selvstændige delstater (bystater).

2.2 Lands- og regionplanlægning i Niedersachsen: organisation

Niedersachsen var (i modsætning til andre delstater) i mange årtier præget af høj organisatorisk stabilitet, idet Landsplanafdelingen i over 4 årtier lå under Indenrigsministeriet. I år 2000 flyttedes Landsplanafdelingen til Statsministeriet og efter regeringsskiftet i foråret 2003 blev afdelingen flyttet til Landbrugsministeriet. Begrundelsen for den sidstnævnte omorganisering var, at de nye regeringspartier (de konservative og de liberale) fandt, at landsplanlægningen i højere grad skulle tage hensyn til landdistrikternes og de mindre kommuners udviklingsmuligheder. Efter deres skøn havde landsplanlægningen hidtil været alt for imødekommende overfor storbyregionerne, mens den havde forhindret udviklingen i de mellemstore og mindre kommuner.

Delstaten Niedersachsen er forpligtet til at lave en landsplan. Den nyeste landsplan for Niedersachsen (Landes-Raumordnungsprogramm, LROP) udkom i 1994. Det er ikke fastlagt i loven, hvor længe en landsplan gælder, men erfaringen viser, at den gælder for en periode på ca. 10 år. Siden 1994 er der kommet enkelte tillæg til landsplanen. Mens landsplanens emner er meget omfattende i retningsliniernes tekstdel, er det et begrænset antal emner, der er fastlagt på plankortet. Begge dele er bindende for regionplanlægningen. Der findes også en redegørelse, som begrundet målsætningerne i selve landsplanen.

Indtil 1978 fandtes statslige regionplanmyndigheder i Niedersachsen. I forbindelse med 1970ernes kommunalreformer blev regionplanlægningen i 1978 flyttet til amtskommunernes ansvarsområde. Herefter er det de kommunale myndigheder, der skal tage sig af udarbejdelsen af regionplaner. Staten skal ikke blande sig i selve regionplanarbejdet, men regionplanmyndighederne skal forelægge regionplanerne til statslig godkendelse, inden de kan træde i kraft. I forbindelse med godkendelsen bliver det pålagt regionplanmyndighederne at ændre de enkelte dele af planen, som efter landsplanmyndighedernes vurdering ikke er i overensstemmelse med landsplanen eller landsplanloven.

Der findes følgende regionplanmyndigheder i Niedersachsen:

- 31 amtskommuner (Landkreise) med et indbyggertal mellem 52.000 indbyggere (Landkreis Lüchow-Dannenberg) og 353.000 indbyggere (Landkreis Osnabrück),
- Region Hannover, en særlig regional myndighed for en byregion med ca. 1,1 millioner indbyggere,
- Regionplanforbund Braunschweig (Zweckverband Großraum Braunschweig), som er ansvarlig for regionplanlægning og den kollektive trafik i det østlige Niedersachsen med ca. 1,1 millioner indbyggere og

- 6 storbyer mellem ca. 50.000 indbyggere (Emden) og ca. 165.000 indbyggere (Osnabrück) som ikke er underlagt en amtskommune („kreisfreie Städte“) eller har særstatus (Göttingen).

Regionplaner (Regionale Raumordnungsprogramme, RROP) gælder for en periode på 10 år (indtil for nylig kun 7 år) og bliver ugyldige efter tidsperiodens udløb, medmindre det regionale råd træffer beslutning om at forlænge planens gyldighed. Den særlige situation i Niedersachsen, hvor regionplanlægning er lagt fuldstændig ud til de regionale myndigheder, medfører også store forskelle i regionplanlægningens intensitet. Mens der er en meget tæt og engageret planlægning i storbyregionerne og enkelte amtskommuner, findes der en del amtskommuner, som ikke siden 1978 har tilvejebragt en regionplan.

I en del amtskommuner er regionplanens gyldighed udløbet, uden at amtsrådet har villet forlænge dens gyldighed. Delstatsregeringen betragter det som de regionale myndighedernes ansvar og har nok givet en del kritiske kommentarer, men ikke grebet ind. Et eksempel på, hvordan den amtskommunale praksis har rejst en del problemer, kan ses i grænseområdet mellem Region Hannover og Landkreis (amtskommune) Schaumburg, hvor det er svært at holde styr på detailhandelsudviklingen ved motorvejsudkørslen Bad Nenndorf. Mens det lykkedes at holde udviklingen inden for regionplanens klare rammer øst for motorvejen i Region Hannover, lykkedes det ikke vest herfor. Schaumburg amtskommunes administration tabte en sag ved domstolen, da den ville forhindre detailhandelsudviklingen der – retten begrundede sin dom med, at amtskommunens regionplan havde tabt sin gyldighed for flere år siden.

I de nævnte 6 bykommuner, som har selvstændig regionplanmyndighed, findes der ikke en egentlig regionplanlægning. Kommunerne laver deres kommuneplan, som fuldstændig svarer til en almindelig kommuneplan. Det er et problem, at der ikke findes et formelt planlægnings-samarbejde med naboamterne, men indtil nu er det ikke lykkedes at overbevise de kommunale og amtskommunale myndigheder om, at de skal indgå et frivilligt samarbejde. Det skal dog fremhæves, at det er kun i delstaten Niedersachsen, at der findes enkelte kommuner som er regionplanmyndighed.

2.3 Regionplanlægning i Niedersachsen: planlægningsfilosofi

Som allerede nævnt kan Niedersachsen karakteriseres ved en meget decentraliseret regionplanlægning efter, at de regionale myndigheder er blevet ansvarlige for regionplanlægningen i 1978. Lands- og regionplanlægningen har siden 1980'erne været meget tilbageholdende i forhold til kommunernes planlægning for byerne, mens man lægger stor vægt på den koordinerende funktionen i det åbne landskab. Derfor var Niedersachsen den første delstat, hvor der blev fastlagt fortrinsområder („Vorranggebiete“) som fortrinsvis er placeret uden for de bebyggede områder. I dag åbner landsplanen mulighed for, at der i regionplanen udpeges fortrinsområder for

- råstofindvinding,
- industrielle anlæg,
- rekreation,
- natur og landskab,
- pleje og udvikling af græssteder,
- vandbeskyttelse,
- vindkraftanlæg,
- industrielle dyreavlsanlæg og
- affaldsbehandlingsanlæg.

Dertil kommer fortrinsområder for byudvikling og friarealer i byområder som gør det muligt at styre byvækstens retning. Udover fortrinsområderne er det også muligt at fastlægge placeringen af den tekniske infrastruktur.

Regionplanens fortrinsområder er juridisk bindende og forhindrer, at der i kommuneplanen kan udpeges arealer til formål, der er i strid med den fortrinsvis fastlagte arealanvendelse. Til trods for at en hel del af de berørte sektorplaner også ligger under amtskommunernes ansvar, er forbindelsen mellem sektorplanlægning og regionplanlægning ikke helt så tæt som i Danmark. Det er først og fremmest fortrinsområder for råstofindvinding og vindkraft, som har stor gennemslagskraft, fordi de pågældende sektorer i høj grad er afhængige af arealsikring i regionplanerne.

I perioden fra 1980 til begyndelsen af 1990'erne, hvor der var konservativt/liberalt flertal i Niedersachsens parlament, var det politisk bestemt, at lands- og regionplanlægningen ikke måtte blande sig i kommunernes interne struktur og bymønstre. Kommunerne skulle selv bestemme over placeringen af boligbyggeri, detailhandel og centrale funktioner. Den omtalte mulighed for at udlægge fortrinsområder for byudvikling i regionplanen blev derfor først skabt efter et regeringsskifte sammen med den nye landsplan fra 1994.

Regionplanen har tre dele:

- Retningslinjedel som indeholder bindende retningslinier (Ziele) for udviklingen,
- Plankortet i målestok 1:50.000 som også indeholder bindende retningslinier for arealanvendelsen, især afgrænsninger af fortrinsområder, placering af infrastruktur anlæg mm.
- Den ikke bindende redegørelse, som giver begrundelser og indeholder baggrundsmateriale (bl.a. tabeller og kort).

Regionplanlægning i Region Hannover som eksempel



Kort: Region Hannover

Region Hannover er befolkningsmæssigt den største planlægningsregion i Niedersachsen (1,1 mio. indbyggere). Det er en monocentral region med Hannover kommune (ca. 515.000 indbyggere) som det dominerende centrum. Der findes en lang planlægningstradition med et regionalt organ etableret allerede i 1963. Dette organ (Kommunalverband Großraum Hannover, KGH) var ansvarlig for regionplanlægning og kollektiv transport på grundlag af en særlig lov. Endvidere har KGH som en frivillig opgave taget sig af den regionale erhvervsfremme og planlægningen af rekreative områder. KGH havde anpartner i trafikselskaber, zoologisk have, et ejendomsselskab, det regionale teknologicenter og den regionale turistforening. KGH havde et indirekte valgt råd med 28 medlemmer (14 fra Hannover kommune og 14 fra Hannover amtskommune).

Den 1. november 2001 dannedes et „lille storamt“ (Region Hannover) omfattende Hannover by og 20 omegnskommuner med et bredt ansvarsområde bl. a. på planlægnings- og miljøområdet (inklusive godkendelse af kommuneplaner). Det er et folkevalgt regionalt råd med 84 medlemmer og en folkevalgt præsident (som også er medlem af rådet), der styrer den regionale politik. Regionsforvaltningen ledes af regionspræsidenten og 4 direktører, som er valgt af rådet for 8 år. Regionsforvaltningen har ca. 1.900 ansatte, desuden ca. 8.000 ansatte i sygehusene.

Der har fra begyndelsen været gennemført et intensivt planlægningsarbejde i Hannoverregionen og den første regionplan trådte i kraft allerede i 1967. Siden er der udarbejdet 6 region-

planer, og nu er den 7. regionplan (RROP 2005) under udarbejdelse. Der findes ingen anden region i Nordtyskland med en tilsvarende intensitet i regionplanlægningen. Følgende emner har været i fokus for planlægningen:

- I modsætning til andre regioner i Niedersachsen er der altid blevet lagt stort vægt på samordning af byudvikling og den kollektive trafik specielt langs banerne. Endog i 1980erne, hvor flertallet i delstatsparlamentet ikke ønskede en stærk indblanding i kommunernes interne struktur fra regionplanlægningens side, fortsatte regionplanlægningen med at styre byvæksten. I denne periode begyndte man at styre byvæksten ved at afgrænse friarealer, som ikke måtte udlægges til byformål. Dette princip blev senere taget op på landsplan.
- Der er udpeget en regional centerstruktur, som skal styre både boligbyggeri og lokalisering af servicecentre (specielt detailhandel). Der findes et hierarki af centre på tre niveauer (Oberzentrum Hannover, Mittelzentren, Grundzentren) og desuden ca. 40 mindre, ikke stationsnære byer med en god infrastrukturfor syning, hvor der er mulighed for boligbyggeri, som ligger ud over det lokale behov. Boligbyggeri skal dog først og fremmest placeres i de fastlagte fortrinsområder for byudvikling.
- I 1997 fik vindmøller en status som særlige anlæg (Privilegierte Vorhaben, BauGB § 35), hvor der er krav om byggetilladelse, medmindre der er en regional planlægning. Derfor lavede KGH et regionplantillæg med retningslinier for lokalisering af vindmøller (fortrinsområder for vindkraftanlæg) i 1999. Regionplantillægget virker på den måde, at det ikke er tilladt at lokalisere store vindmøller uden for de fastlagte områder.
- Detailhandelsudviklingen gik hurtigt i slutningen af 90erne. På kommunernes anmodning har KGH arbejdet med retningslinier for detailhandel siden 1998. Der blev opnået meget stor konsensus omkring reglerne. I 2001 vedtog KGHs råd enstemmigt et regionplantillæg med retningslinier for lokalisering af større butikker. Tillægget indeholder et kort med bindende retningslinier for, hvor der må bygges nye store detailhandelsvirksomheder og butikcentre. Uden for de fastlagte områder er dette ikke tilladt.

Den kommende regionplan 2005 forventes udarbejdet i løbet af ca. 3 år. Fra forvaltningens side er der lagt op til stor kontinuitet i planlægningsarbejdet. Der lægges fortsat stor vægt på samordning af by- og trafikudvikling og sikring af friarealer i regionens kerne. Der skal fortsat kun være begrænset vækst i de mindre byer, og derfor skal regionplanen fremtidig lægge en klar arealmæssig ramme for byudvikling i de pågældende byer. Der forventes også i fremtiden politisk opbakning til regulering af detailhandelsudviklingen. Til trods for, at der er foretaget mindre justeringer i arealudlægningen, er det fortsat meningen at bevare levende bycentre. Der forventes fortsat pres på arealanvendelsen i det åbne landskab og der bliver bl.a. arbejdet med nye retningslinier for placering af vindmøller. Der er dog planlagt forholdsvis få nye lokaliseringmuligheder, fordi der er voksende modstand i befolkningen mod flere vindmøller. Som et nyt emne skal der optages retningslinier for at forebygge oversvømmelser, som for nylig har hærget de østtyske delstater voldsomt.

Aktuel debat omkring regionplanlægning

Regionplanlægning er til debat i hele Tyskland. Der sættes spørgsmålstegn ved næsten hele den fysiske planlægning:

- En påstand er, at planlægningen tager for meget tid og forhindrer erhvervsudviklingen. Det var et klart signal, at den ellers meget planlægningsvenlige delstat Bayern for nylig flyttede landsplanlægningen fra Miljøministeriet til Erhvervsministeriet – med den konsekvens, at den fysiske planlægning fremover først og fremmest skal støtte erhvervsudviklingen.
- Det bliver bl. a. fra kommunerne og erhvervskredse krævet, at retningslinierne ikke må være for snævre. Dette krav står dog i en vis modsætning til de krav, der bliver stillet fra juridisk side, idet målsætninger og retningslinier skal være så præcise som muligt for at være bindende. Også planernes omfang er hyppigt genstand for kritiske påstande. En „slankekur for regionplaner“ er derfor et emne, som diskuteres intensivt både fagligt og politisk.
- Et af de emner som debatteres er, om der findes for mange planer og for mange planiveauer. På baggrund af byggelovens § 9, stk. 6 er det nu muligt at indføre en ny plantype, som opfylder kravene både til kommuneplanen og til regionplanen. Der er dog indtil nu kun begrænset interesse fra delstaternes og de regionale og kommunale planmyndighedernes side for at realisere den nye plantype. Lige nu er det kun Rhein-Main-regionen omkring Frankfurt/M der arbejder med den. Denne tilbageholdenhed hos både kommunerne og regionplanmyndighederne skyldes dels frygten for at tabe indflydelse og dels en meget udviklet beslutningsprocedure omkring den nye plan.

Der vokser åbenbart en stemning hos politikerne om, at planlægning forhindrer udviklingen. Det er derfor ønskeligt, at planfolk i højere grad henviser til udviklingsmulighederne i planlægningen og giver endnu bedre begrundelser for, hvorfor det ikke er muligt, at alt er tilladt alle steder. Det er indtrykket, at der er behov for igen og igen at forklare meningen med planlægning. Det er særligt vigtigt at henvise til de samfundsøkonomiske konsekvenser af dårlig planlægning eller laissez-faire. Det er altid et godt eksempel at henvise til den offentlige indsats af ressourcer, når der skal bygges boliger i mindre byer. Det er blandt andet en erfaring, at folk som flytter fra storbyen kræver en busforbindelse også til de mindste byer, som giver underskud fra første dag.

Et emne, som p. t. bliver kraftigt diskuteret i hele Tyskland, er de fremtidige demografiske forskydninger. Der forventes voldsom tilbagegang af befolkningstallet i bestemte perifere regioner specielt i Østtyskland, men også i visse regioner i Vesttyskland. Men også i stabile regioner som Region Hannover diskuteres de demografiske forandringer, idet antallet af unge mennesker går stærkt tilbage, mens antallet af ældre mennesker vokser. Det vil medføre forskellige konsekvenser for infrastrukturen og den offentlige og private service.

I Niedersachsen er der som nævnt oven for rejst en debat om lands- og regionplanlægningens rolle efter regeringsskiftet i begyndelsen af 2003. Mens der lige efter valget var mange tilkendegivelser om, at lands- og regionplanlægningen skulle inskrænkes voldsomt, er der nu tale om en mere nuanceret debat. En landsplankonference i Hannover i november 2003, som den nye landbrugsminister (som nu også er ansvarlig for landsplanlægningen) havde indkaldt til, havde blandede resultater. Det blev fra ministerens side sagt, at den nye regering nøje overvejer, om det er muligt at sikre mere fleksibilitet i planlægningen, således at der er flere mu-

ligheder for at imødekomme kommunernes og erhvervslivets ønske om udvikling for eksempel langs motorveje. Men det blev også sagt, at udvikling i landdistrikterne ikke kan vurderes uden at tage hensyn til storbyernes rolle for den regionale udvikling.

Indtrykket var, at der ikke er planlagt voldsomme ændringer i plansystemet. Heller ikke i spørgsmålet om de omstridte Factory Outlet Centre (FOC) vil regeringen skifte holdning – i hvert fald ikke i den retssag, som Soltau kommune har rejst mod delstaten allerede før regeringsskiftet. Sagen drejer sig om et planlagt FOC ved motorvejen A 7 Hamburg-Hannover og både landsplanmyndigheden og tilsynet med kommuneplanlægningen havde vurderet, at dette projekt ville være i strid mod retningslinierne i landsplanen.

Som afslutning skal det fremhæves, at det er vigtigere end nogensinde før at forklare lands- og regionplanlægningens funktion over for politikerne. Men det er også klart, at lands- og regionplanlægningen i højere grad skal demonstrere, at den kan styrke udviklingen, på en samfundsøkonomisk forsvarlig måde.