

**Artikel erschienen in:**

Thorsten Ingo Schmidt, Christian Bickenbach, Ulfert Gronewold, Sabine Kuhlmann, Peter Ulrich (Hrsg.)

**Kommunalwissenschaften an der Universität Potsdam**

Rück- und Ausblick zum 30-jährigen Bestehen des  
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)

(KWI-Schriften 15)

2024 – 124 S.

ISBN 978-3-86956-581-1

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-63618>

**Empfohlene Zitation:**

Ludger Gailing: Regionalplanung – und die Kommunalwissenschaften, In: Kommunalwissenschaften an der Universität Potsdam / Thorsten Ingo Schmidt, Christian Bickenbach, Ulfert Gronewold, Sabine Kuhlmann, Peter Ulrich (Hrsg.), (KWI-Schriften 15), Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2024, S. 111–120.

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-64789>

Soweit nicht anders gekennzeichnet, ist dieses Werk unter einem Creative-Commons-Lizenzvertrag Namensnennung 4.0 lizenziert. Dies gilt nicht für Zitate und Werke, die aufgrund einer anderen Erlaubnis genutzt werden. Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>



# Regionalplanung – und die Kommunalwissenschaften

*Prof. Dr. Ludger Gailing<sup>1</sup>*

Das Fachgebiet Regionalplanung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg (BTU) und das Kommunalwissenschaftliche Institut der Universität Potsdam (KWI) arbeiten in verschiedenen Projektkontexten zusammen. Ich gratuliere daher dem KWI ganz herzlich zu seinem 30-jährigen Jubiläum!

## 1 Das Fachgebiet Regionalplanung an der BTU in Cottbus

Seit 1995 bietet die BTU in Cottbus Studiengänge für die Stadt- und Regionalplanung an (Nagler 2015). Traditionell standen dabei vor allem gestalterische Fragen des Städtebaus im Vordergrund. Die enge Verzahnung mit den Nachbardisziplinen der Architektur, des Bauingenieurwesens und der Bau- und Kunstgeschichte in einer gemeinsamen Fakultät ist einer der wesentlichen

---

**1** Prof. Dr. Ludger Gailing ist seit 2020 Professor für Regionalplanung an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg (BTU). Zuvor war er als Abteilungsleiter der Forschungsabteilung „Institutionenwandel und regionale Gemeinschaftsgüter“ am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) in Erkner tätig. Er ist gewähltes Mitglied der ARL (Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft). Seine Forschungsinteressen betreffen Fragen der regionalen Planung, Entwicklung und Transformation (z. B. Energiewende, Grenzräume, ländliche Regionalentwicklung, Klimaschutz).

traditionellen Vorteile der Planer\*innenausbildung in Cottbus. Mit dem Generationswechsel der letzten Jahre und der Besetzung zahlreicher Lehrstühle im Institut für Stadtplanung („INSTA“) der BTU hat sich der Fokus in Lehre und Forschung allerdings verschoben: Gestalterische und entwurfliche Themen sind weiterhin wichtig, aber nicht mehr ausschließlich dominant. Vielmehr sind nun die auch an anderen Standorten von Planungsinstituten oder -fakultäten (vor allem Dortmund, Berlin, Kassel, Weimar und Kaiserslautern) relevanten Perspektiven planerisch-wissenschaftlichen und strategisch-kooperativen Arbeitens gestärkt worden. Mit einer 2023 vollzogenen Studienreform hat sich dies auch formalisiert, indem der Masterstudiengang eine klare inhaltliche Ausrichtung auf planerische Fragen der Großen Transformation (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) 2011) erhalten hat und indem Fragen wissenschaftlichen Forschens in der Lehre gestärkt wurden.

Ein Beispiel für die Veränderung der vergangenen Jahre am Institut für Stadtplanung der BTU ist auch die Entwicklung am Fachgebiet Regionalplanung. Wurde das Fachgebiet bislang noch von kompetenten und engagierten Vertretungsprofessor\*innen vertreten, gelang 2020 erstmals die ordentliche Berufung. Seitdem leite ich das Fachgebiet Regionalplanung, das sich in Forschung und Lehre auf die regionale Handlungsebene der Raumentwicklung und der gesamträumlichen Planung konzentriert. Dabei geht es sowohl um die theoretisch-konzeptionellen als auch um die praktischen Fragestellungen der regionalen Planung, Entwicklung und Transformation. Dies betrifft das Wissen um formelle und informelle Institutionen, Governance-Formen, Methoden, Instrumente und Verfahren, Gemeinwohl- und Machtfragen sowie um die Spezifika einzelner Themen der regionalen Raumentwicklung. Beispiele für solche Themen sind die Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der Daseinsvorsorge, der Freiraum- und Klimaschutz, die Verbindung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung im regionalen Maßstab sowie Fragen der Energiewende und der Digitalisierung.

Leitbild von Forschung und Lehre des Fachgebiets ist die „starke“ Nachhaltigkeit (Bauriedl 2007), ergänzt um gesellschaftliche Transformationsziele wie Klimagerechtigkeit, gesellschaftliche Innovationsfähigkeit oder Partizipation. Das Fachgebiet fokussiert auf die Region als Handlungsebene, um ländliche, suburbane, stadt- und metropolregionale Räume sowie Stadt-Land-Beziehungen und Grenzregionen in den Blick nehmen zu können. Es

steht zudem an der Schnittstelle zwischen verschiedenen Disziplinen. Diese Vielfalt ist erforderlich, um regionale Planung, Entwicklung und Transformation adäquat verstehen und Konzeptwissen erarbeiten zu können. Das Fachgebiet kombiniert hierfür Ansätze der Politik-, Kultur- und Sozialwissenschaften sowie der Humangeographie mit planungswissenschaftlichen Perspektiven. Konzepte und methodische Zugänge verschiedener Disziplinen verbessern die Möglichkeit, planungswissenschaftlich relevantes Wissen zu schaffen. Zugleich geht es um die Entwicklung von Lösungen für komplexe Problemlagen in regionalen Transformationsprozessen. Der Universitätsstandort in der Lausitz, in der deutsch-polnischen Grenzregion und in der Metropolregion Berlin-Brandenburg bietet vielfältige Anknüpfungspunkte für die Erforschung regionaler Governance-Ansätze des Strukturwandels sowie der Rolle der Raumordnung und der Regionalentwicklung in Transformationsprozessen.

Das Forschungsprofil des Fachgebiets Regionalplanung umfasst drei grundsätzliche Themenbereiche:

1. Gemeinwohlziele und Instrumente: Regionalplanung und -entwicklung sind mit gesellschaftlichen Veränderungen und Debatten konfrontiert, auf die sie neue Antworten finden müssen. Hierzu gehören die Renaissance der Gleichwertigkeitsdebatte insbesondere in ländlichen Räumen und Stadt-Land-Kontexten, der Gerechtigkeitsdiskurs in der Planungspraxis (Gailing/Weith 2023; Krüger et al. 2022) und die Anforderungen an regionale Planung durch die Bewältigung der Klimakrise.
2. Planungsaufgaben in Transformationsprozessen: Mit diesem Themenbereich werden die Herausforderungen für die Raumentwicklung adressiert, die sich aus regionalen Transformationsprozessen ergeben. Die Maßnahmen zum Braunkohleausstieg und zur Flankierung des Strukturwandels in der Lausitz stellen eine solche Herausforderung dar (Zeißig et al. 2023). Weitere Herausforderungen betreffen den Mobilitätssektor und damit die nahverkehrsorientierte Regionalentwicklung, die Daseinsvorsorge (Mettenberger et al. 2021) sowie die Energiewende (Eichenauer/Gailing 2022; Gailing et al. 2021). In konzeptioneller Hinsicht zielen die Forschungen am Fachgebiet Regionalplanung darauf, die Bedeutung der Raumentwicklung bei der Gestaltung regionaler Transformationsprozesse zu verstehen. Transformationsaufgaben sind zudem ein wichtiger As-

pekt transdisziplinärer Forschung am Fachgebiet, bei denen ko-kreative Ansätze und die Zusammenarbeit mit Planungspraxis und Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle spielen.

3. Neue Regionalisierungen: Regionalplanung und -entwicklung spielen in Regionalisierungsprozessen und bei dem Entstehen neuartiger regionaler Raumkonstrukte eine Rolle. Neue Formen der Regionalisierung entwickeln sich in einem komplexen Gefüge verschiedener Governance-Arenen. Besonders prägnante Beispiele sind Grenzregionen („Borderlands“), Regionen der ländlichen Entwicklung und „smarte“ Regionen (Binder 2022). Auch die Verbreitung regionalisierender Praktiken wird erforscht (Kovanen et al. 2023). Konzeptionelle und kritische Ansätze der Raum-, Sozial- und Kulturwissenschaften werden herangezogen, um Raumbildungsprozesse verstehen zu können. Ansätze der Institutionen- und Governance-Forschung, der „Border Studies“ (Bembnista/Gailing 2024) sowie der Forschung zu Innovationen (Nagy et al. 2023) dienen dazu, die Praktiken der Regionalisierung zu analysieren und zu verbessern.

## 2 Regionalplanung, Regionalentwicklung und regionale Transformation – die Rolle der Kommunen

Für das Fachgebiet Regionalplanung der BTU in Cottbus sind Themen der Regionalplanung, der Regionalentwicklung und der regionalen Transformation gleichrangig bedeutsam. In diesen drei Bereichen spielen Kommunen als Akteure und als Handlungsebene jeweils eine entscheidende Rolle, wodurch sich vielfältige Möglichkeiten der komplementären Befassung durch Planungswissenschaften einerseits und Kommunalwissenschaften andererseits ergeben.

Regionalplanung ist als Teil der im Raumordnungsgesetz (ROG) geregelten Raumordnung die gesamtäumliche Planung in Planungsregionen. Planungsregionen werden von den Bundesländern eingerichtet und sind im Mehrebenensystem der räumlichen Planung zwischen der kommunalen Ebene und der staatlichen Ebene der Bundesländer angeordnet. Die Regional-

planung übersetzt und konkretisiert für Kommunen und andere Planungsträger die Vorgaben der Landesplanung in den jeweiligen Flächenländern der Bundesrepublik, so dass sie umsetzbar sind. Sie befindet sich also an einer Schnittstelle zwischen landesplanerischen Vorgaben und kommunaler Bauleitplanung (Priebis 2013) im durch ein Gegenstromprinzip gekennzeichneten Planungssystem (Danielczyk/Münter 2018). Die kommunale Ebene ist somit für die Regionalplanung entscheidend, in jedem Fall als Planungsadressat, in den unterschiedlichen Ausprägungen je nach Bundesland aber auch als Beteiligte an ihrer Trägerschaft. In Brandenburg ist Regionalplanung beispielsweise eine staatliche Aufgabe, die aber durch Regionale Planungsgemeinschaften wahrgenommen wird. Mitglieder sind die Kreise und kreisfreien Städte in der jeweiligen Region, wodurch das Brandenburger Modell der Regionalplanung kommunal verankert ist. Auch die Regionalversammlungen als beschließende Organe der jeweiligen Regionalen Planungsgemeinschaften, die über die Regionalpläne beschließen, sind ein Ausdruck der kommunalen Verankerung.

Im Gegensatz zur formellen Regionalplanung, deren Handlungsräume sich an den territorialen Abgrenzungen politisch-administrativer Räume orientieren, zeichnen sich die Handlungsräume der Regionalentwicklung (Gailing/Kilper 2010) durch relativ flexible Governance-Formen und – je nach Themenfeld – ganz unterschiedliche Raumkulissen aus. Regionalentwicklung ist als gesetzlich nicht definiertes Handlungsfeld komplementär zur Regionalplanung zu verstehen. Im Sinne von „Regional Governance“ (Fürst 2003; Fürst et al. 2008) stehen dabei die Entwicklung vielfältiger regionaler Handlungsräume, netzwerkartige Kooperationen vielfältiger Akteure, Projektentwicklung und Fördermittelakquise sowie die Schaffung regionaler Organisationen wie Agenturen, Zweckverbände oder Träger eines Regionalmanagements im Mittelpunkt. Auch hierbei spielen Kommunen eine essenzielle Rolle. Sie sind Mitglieder oder Gesellschafter der die regionalen Akteure tragenden Organisationen, bestimmen deren strategische Ausrichtung mit und sind nicht zuletzt oftmals Empfänger der für die Projektumsetzung bestimmten Fördermittel. Es kann sich dabei um so unterschiedliche Bereiche wie die ländliche Regionalentwicklung, das Großschutzgebietsmanagement, die regionale Wirtschaftsförderung oder die Förderung der Daseinsvorsorge handeln.

Da in allen Regionen Transformationsaufgaben der Energiewende, der Verkehrswende, der Bauwende, der Produktions- und Konsumwende, der

Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse, des ökonomischen Strukturwandels oder der resilienten Raumentwicklung zu bewerkstelligen sind, liegt auf der Hand, dass im Nexus von regionalem und kommunalem Handeln ein wesentliches Handlungsfeld der Transformationsgestaltung liegt. „Große Transformation“ bedarf regionaler Ziele und Handlungsformen, um die globalen, europäischen und nationalen Transformationsziele etwa im Klimaschutz zu erreichen. Sie bedarf zugleich einer Übersetzung dieser Ziele in kommunale Planung und Governance und – im Sinne des Gegenstromprinzips – einer Berücksichtigung der jeweiligen kommunalen Bedarfe und Besonderheiten in den Transformationsprozessen. Im Feld der Gestaltung der Transformationen durch formelle Raumplanung und vielfältige Governance-Formen der Regionalentwicklung liegt ein wesentliches und breites Forschungsfeld, in dem sich die disziplinären Felder der Regionalplanung und der Kommunalwissenschaft komplementär ergänzen können. Kompetenzen der kommunalen Politik- und Verwaltungs- sowie Rechtswissenschaft sind bereits für die Standardaufgaben der Regionalplanung und -entwicklung essenziell; dies gilt aber erst recht für die skizzierten Transformationsaufgaben.

### 3 Kooperationen mit dem Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam

Ganz in diesem Sinne kooperieren das Kommunalwissenschaftliche Institut der Universität Potsdam (KWI) und das Fachgebiet Regionalplanung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg miteinander in Forschungsprojekten.

So untersucht das Verbundvorhaben „Cross-InnoNet“, wie grenzübergreifende Daseinsvorsorge in einer ländlich geprägten Region entlang der Bahnstrecke zwischen den Metropolregionen Berlin und Stettin durch Vernetzung von Akteuren in den Bereichen Gesundheit und Mobilität und den Einbezug von grenzüberschreitenden deutsch-polnischen Netzwerken gestärkt werden kann. Der Ausbau dieser Bahnstrecke wird im Rahmen des Projekts als Innovationsimpuls verstanden, um die dazwischen befindliche Region mit wenigen Mittelstädten und ländlichen Gemeinden entlang der Bahnknoten-



punkte durch die Vernetzung von Governance-Akteuren zu stärken. In der dünn besiedelten, peripheren und strukturschwachen Region soll durch das Projekt die nachhaltige Erreichbarkeit gestärkt und die Daseinsvorsorge-Akteure und -Dienstleistungen auch grenzübergreifend vernetzt und so auch Grundsteine für eine Inwertsetzung der Bahnkorridorachse gelegt werden. Innovative Themen des Projekts sind ein Governance-Netzwerk entlang der Strecke und ein Service-Fahrplan im grenzüberschreitend-ländlichen Raum. Das Projekt wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) in der Fördermaßnahme „WIR! – Wandel durch Innovation in der Region“ gefördert.

Personen beider Einrichtungen arbeiten auch im Rahmen des Verbundprojekts „Linking Borderlands: Dynamiken grenzregionaler Peripherien“ zusammen, das interdisziplinär den deutsch-polnischen mit dem deutsch-französischen Grenzraum miteinander in verschiedenen Teilthemen vergleicht (Policy-Transfer und -Lernen, soziale Praxis und Sprache im Berufsbildungskontext, kulturelle Aushandlungsprozesse im Film, Planungskulturen, Energietransitionen). Insbesondere im Themenfeld der „Policy Borderlands“ bestehen fruchtbare Austauschbeziehungen mit dem KWI. Das Projekt zielt darauf ab, einen Fokus auf europäische Grenzregionen als Kontaktzonen und Übergangsbereiche an nationalstaatlichen Rändern zu richten. So können fortbestehende Entwicklungspfade sowie Umbrüche in den so genannten „Borderlands“ beleuchtet werden. Den gemeinsamen Zugang bilden die „Border Studies“, die sich verstärkt seit den 1990er Jahren konstruktivistisch ausgerichtet haben und eine interdisziplinäre Bearbeitung grenzregionaler Fragen ermöglichen (Bonin et al. 2024). Das Verbundvorhaben wird durch das BMBF auf dem Gebiet der Regionalstudien „Area Studies“ gefördert.

Und schließlich ist das Projekt „DigPion – Digitale Pioniere in der ländlichen Regionalentwicklung“ zu nennen, das vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) in der Förderlinie Bundesprogramm Ländliche Entwicklung und Regionale Wertschöpfung (BULEplus) gefördert wurde. Es analysierte die Netzwerke und Kooperationsstrategien digitaler Vordenker im ländlichen Raum. Dazu wurden digitale Pionier\*innen mit IKT-Kenntnissen in den Fallregionen Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg identifiziert, die soziale Innovationen und regionale Entwicklung in ländlichen Regionen vorantreiben. Aufbauend auf Interviews mit den Pionier\*innen wurden ihre Netzwerke und Kooperationen systematisch mit

netzwerkanalytischen Methoden untersucht. Ziel des Projekts war es, politische Strategien zu entwickeln, die eine nachhaltige räumliche Entwicklung fördern und räumliche Disparitäten verhindern können. Die Abschlusspublikation des Forschungsprojekts ist in der KWI-Schriftenreihe erschienen (Binder et al. 2023).

Ich wünsche dem KWI alles Gute für seine zukünftige Entwicklung und hoffe auf die Fortsetzung unserer Kooperation!

## Literatur

- Bauriedl, S. (2007): *Spielräume Nachhaltiger Entwicklung*. München.
- Bembnista, K.; Gailing, L. (2024): The Socio-Spatiality of Energy Borderlands – Multidimensional Discursive Practices Regarding the Turów Coal Mine Conflict. *Journal of Borderlands Studies*, <https://doi.org/10.1080/08865655.2024.2330058>.
- Binder, J. (2022): Die smarte Region. In: Ermann, U.; Höfner, M.; Hostnicker, S.; Preininger, E. M.; Simic, D. (Hrsg.): *Die Region. Eine Begriffserkundung*. Bielefeld, 251–260.
- Binder, J.; Bembnista, K.; Mettenberger, T.; Ulrich, P.; Witting, A.; Zeißig, H.; Zscherneck, J. (2023): *Digitale Pioniere als Schlüsselakteure ländlicher Governance: Kommunale Perspektiven auf das Forschungsprojekt „DigPion“*. Potsdam, KWI-Schriften 14, <https://doi.org/10.25932/publishup-61338>.
- Bonin, S.; Gailing, L.; Mangels, K.; Schank, T.; Zinkhahn Rhobodes, D. (Hrsg.) (2024): *Linking Borderlands. Komplexität – Dynamik – Interdisziplinarität*. Baden-Baden.
- Danielczyk, R.; Münter, A. (2018): *Raumplanung*. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 1931–1942.
- Eichenauer, E.; Gailing, L. (2022): What Triggers Protest? – Understanding Local Conflict Dynamics in Renewable Energy Development. *Land*, 11(10), <https://doi.org/10.3390/land11101700>.
- Fürst, D. (2003): *Steuerung auf regionaler Ebene versus Regionale Governance*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, 30 (8/9), 441–450.

- Fürst, D.; Gailing, L.; Pollermann, K.; Röhring, A. (Hrsg.) (2008): Kulturlandschaft als Handlungsraum. Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft. Dortmund.
- Gailing, L.; Kilper, H. (2010): Institutionen- und Handlungsräume als soziopolitische Konstruktionen. In Kilper, H. (Hrsg.): Governance und Raum. Baden-Baden, 93–109.
- Gailing, L.; Overwien, P.; Plehn, M.; Gaasch, N.; Lewerentz, H.; Riechel, R.; Bues, A.; Naumann, M.; Hoffmann, J. (2021): Regionale Steuerung der Energiewende in Nordostdeutschland – Innovationen im Planungssystem? Hannover (Forschungsberichte der ARL, Bd. 17).
- Gailing, L.; Weith, T. (2023): Räume für Gerechtigkeit. Editorial. Berichte Geographie und Landeskunde, 96(4), 321–328.
- Kovanen, S., Ulrich, P., & Gailing, L. (2023): Institutionalizing collaborative regional governance in organizationally thin regions – Regional development agencies and the neglect of social innovations. *Frontiers in Political Science (Section Comparative Governance)*, 5(1092295), <https://doi.org/10.3389/fpos.2023.1092295>.
- Krüger, T.; Eichenauer, E.; Gailing, L. (2022): Whose future is it anyway? Struggles for just energy futures. *Futures*, 142(103018), <https://doi.org/10.1016/j.futures.2022.103018>.
- Mettenberger, T.; Zscherneck, J.; Küpper, P. (2021): Wenn Neues aufs Land kommt. Entwicklung, Umsetzung und Verbreitung innovativer Lösungen zur digitalen Daseinsvorsorge. *Raumforschung und Raumordnung*. 79(6), S. 543–556. <https://doi.org/10.14512/rur.90>.
- Nagler, H. (2015): 20 Jahre Stadt- und Regionalplanung!. In: Nagler, H.; Strohm, P. (Hrsg.): Stadt denken. Stadt machen. 20 Jahre Stadt- und Regionalplanung an der BTU Cottbus-Senftenberg. Cottbus, 10–12.
- Nagy, E.; Kovanen, S.; Schäfer, M.; Gailing, L. (2023): Innovationen in ländlichen Räumen etablieren? Erkenntnisse aus der Umsetzung und Weiterentwicklung einer regionalen Innovationsstrategie. *Raumplanung*, 220(2023), 49–54.
- Priebs, A. (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011): Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Hauptgutachten. Berlin.

Zeißig, H.; Eichenauer, E.; Gailing, L. (2023): Gerechtigkeit und räumliche Transformationen. Eine Analyse der Fördermittelvergabe im Zuge des Kohleausstiegs in der brandenburgischen Lausitz. *Berichte Geographie und Landeskunde*, 96(4), 386–406.