

Christian Diller

Raumordnung

S. 1889 bis 1900

URN: urn:nbn:de:0156-55991764



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Raumordnung

Gliederung

- 1 Begriff, Funktionen und Geschichte der Raumordnung
- 2 Organisation der Raumordnung
- 3 Instrumente
- 4 Der Koordinationsauftrag der Raumordnung im Wandel der Zeit
- 5 Leitvorstellungen, Planinhalte und aktuelle Themen der Raumordnung
- 6 Raumordnungsforschung
- 7 Perspektiven

Literatur

Der Beitrag diskutiert zunächst den Begriff der Raumordnung und beschreibt ihre Organisation in den verschiedenen Maßstabsebenen (Europa, Bund, Länder, Region) und ihre wichtigsten Instrumente. Vertieft wird die Veränderung des Koordinationsverständnisses der Raumordnung reflektiert. Schließlich werden aktuelle Leitthemen der Raumordnung sowie die Beiträge der Raumordnungsforschung behandelt.

1 Begriff, Funktionen und Geschichte der Raumordnung

Zwar kann man den Begriff *Raumordnung* auch deskriptiv auf die gegebene Struktur des Raumes beziehen (▷ *Raum*). Gebräuchlicher ist jedoch seine Verwendung für die normativen Vorstellungen der Ordnung und Entwicklung des Raumes und die dafür erforderlichen Prozesse sowie die damit verbundenen Institutionen (rechtliche Regelungen, Organisationen, Instrumente/Verfahren). Unter Raumordnung werden fachsprachlich zumeist die für Raumordnung zuständigen Behörden, insbesondere die ▷ *Bundesraumordnung* verstanden. Im Gesamtsystem der ▷ *Raumplanung* steht der Begriff der Raumordnung in Deutschland für alle querschnittsorientierten Planungsebenen und Instrumente oberhalb der kommunalen Ebene (▷ *Stadtplanung*; ▷ *Bauleitplanung*), also die europäische Ebene, die Bundesebene und die Ebene der Länder und Regionen. In anderen Ländern wie beispielsweise Österreich bezieht sich der Begriff jedoch auch auf die kommunale Ebene. Mit dem Begriff der Raumordnung im engeren Sinne ist die Ordnung sowohl des physischen als auch des gesellschaftlichen Raums angesprochen, während der Begriff der ▷ *Raumentwicklung* alle Politiken umfasst, die mittelbar oder unmittelbar raumbedeutsam sind.

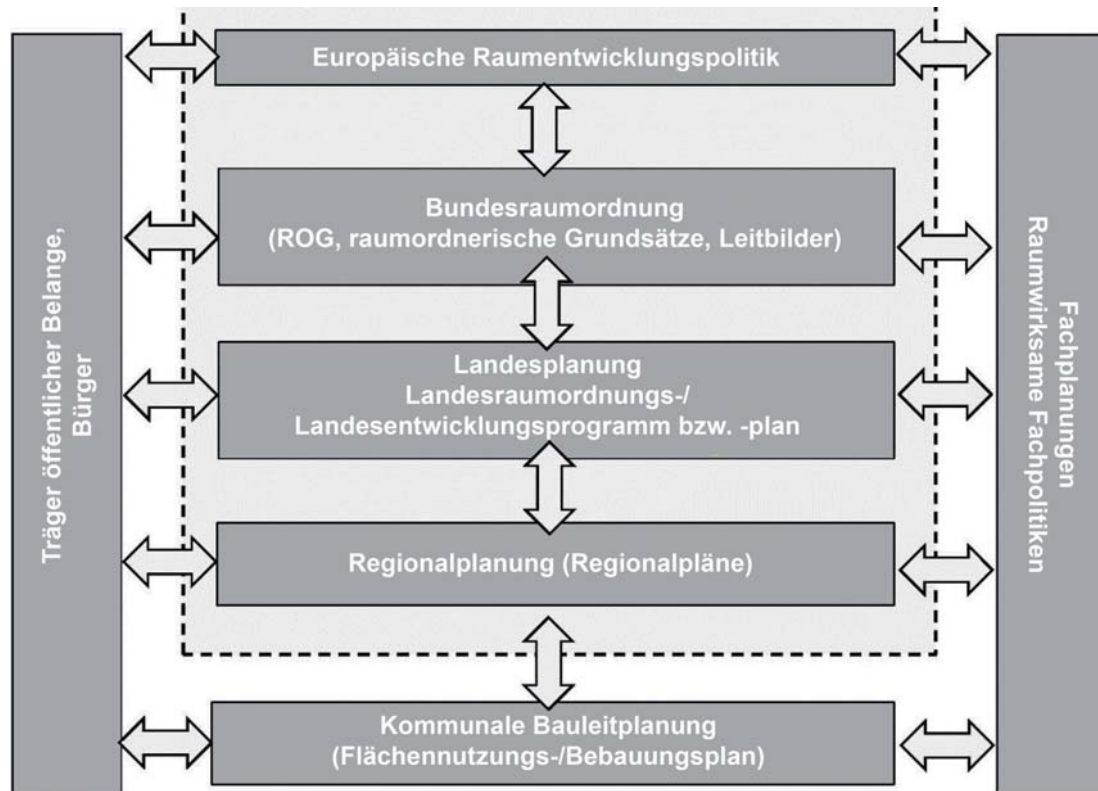
Die Raumordnung erfüllt grundsätzlich Ordnungs-, Entwicklungs-, Ausgleichs- und Schutzfunktionen. Ihre primäre Aufgabe ist die Ordnungsfunktion, die Sicherstellung einer geordneten Raumstruktur. Als Teil der Politik der Raumentwicklung steht die Raumordnung aber auch immer im Spannungsfeld von Entwicklungsfunktion auf der einen und von Ausgleichsfunktion auf der anderen Seite, denn die Entwicklung von Teilräumen kann auch zulasten der Ausgleichsfunktion gehen. Schutzfunktionen werden vor allem durch sektorale Planungen (z. B. ▷ *Naturschutz*, *Wasserschutz*) gewährleistet; die Raumordnung muss aber diese Schutzbelange zumindest nachrichtlich in ihre Pläne übernehmen und in die ▷ *Abwägung* mit einbeziehen.

Die ▷ *Geschichte der Raumordnung* in Deutschland umfasst beinahe 100 Jahre. Der Begriff *Raumordnung* wurde erstmals in den 1920er Jahren verwendet, als die ersten Regionalplanungsverbände entstanden. Im Nationalsozialismus wurde die Raumordnung zentralisiert, flächendeckend angelegt und in ihrer Verbindlichkeit erhöht; gegenüber Fachplanungen wie vor allem der Verkehrsplanung blieb sie dennoch schwach. Nach dem Zweiten Weltkrieg bauten zunächst die Länder ihre Raumordnungssysteme sukzessive auf. Mit dem Raumordnungsgesetz (ROG) erfolgte 1965 in der BRD eine gewisse bundesweite Vereinheitlichung, die dennoch die Raumordnungs-kompetenzen vorrangig bei den Ländern beließ. In der DDR wurde mit der komplex-territorialen Bezirksplanung eine zentralistische flächendeckende Raumordnung etabliert. Nach 1990 wurde in den neuen Bundesländern die Raumordnung, orientiert an den westdeutschen Modellen, schrittweise aufgebaut. Dieser Prozess war Anfang der 2000er Jahre in allen Ländern insofern abgeschlossen, als dass neben der Landesplanung (▷ *Landesplanung*, *Landesentwicklung*) auch die ▷ *Regionalplanung* überall dauerhaft institutionalisiert war.

2 Organisation der Raumordnung

Die Abbildung 1 verdeutlicht die Stellung der Raumordnung im System der räumlichen Planung.

Abbildung 1: Ebenen der Raumordnung im System der räumlichen Planung



Quelle: Eigene Darstellung

Eine wirksame institutionalisierte europäische Raumordnung im deutschen Sinne gibt es nicht. Die punktuelle Koordination von Raumordnungsfragen erfolgt durch die Europäische Ministerkonferenz für Raumordnung. Die Abstimmungsplattformen wie die CEMAT (Conférence Européenne des Ministres de l'Aménagement du Territoire) oder die strategischen querschnittsorientierten Ansätze wie das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK; Europäische Kommission 1999) und die Territoriale Agenda 2020 sind weniger raumordnungs- als vielmehr raumentwicklungsorientiert (▷ *Europäische Raumentwicklungspolitik*; ▷ *Territoriale Kohäsion*; ▷ *Europäische Regionalpolitik*). Großräumige inhaltliche und instrumentelle Vorgaben für konkrete raumbedeutsame Planungen werden auf europäischer Ebene insbesondere sektoral formuliert: Neben der Regionalpolitik sind vor allem Umweltthemen (Strategische Umweltprüfung, Natura-2000-Gebiete) und die Verkehrsplanung (Transeuropäische Netze) zu nennen. Konkreter stimmen sich jedoch in den Grenzräumen die benachbarten Länder bzw. Regionen und zum Teil

Raumordnung

grenzüberschreitende Verbände bei raumbedeutsamen Planungen ab. Ein wichtiges Instrument der Förderung länderübergreifender Zusammenarbeit zu Raumordnungsthemen ist auch das Programm INTERREG/ETZ (▷ *Kooperation, grenzüberschreitende*; ▷ *Kooperation, transnationale*).

Die Raumordnung in Deutschland wird arbeitsteilig im ▷ *Gegenstromprinzip* zwischen dem Bund, den Ländern und den jeweiligen Regionen betrieben, wobei der Schwerpunkt in Form rechtlicher Raumordnungspläne und ▷ *Raumordnungsverfahren* auf der Länder- und Regionsebene liegt. Im Zuge der Föderalismusreform I von 2006 wurde die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 des Grundgesetzes (GG) abgeschafft und die Raumordnung wurde Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit gemäß Art. 74 Abs. 1 GG (▷ *Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung*).

Insgesamt sind in Deutschland 83 organisatorische Einheiten mit Raumordnung im engeren Sinne befasst: die Bundesraumordnung, 14 Landesplanungsabteilungen und 68 Regionalplanungsinstitutionen. Dazu kommen noch kleine Verwaltungseinheiten in den niedersächsischen Landkreisen, die – abgesehen von den Regionen Hannover und Braunschweig – die Aufgaben der Raumordnung übernehmen. Das Größenspektrum dieser raumordnenden Einheiten reicht von großen Landesplanungsabteilungen (z. B. Berlin-Brandenburg) bis hin zu kleinen Teileinheiten (Regionalplanung in den Landkreisen von Niedersachsen).

Die Zuständigkeit für die Bundesraumordnung liegt im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Von der Möglichkeit, länderübergreifende Standortkonzepte für See und Binnenhäfen und für Flughäfen zu erstellen, hat der Bund in den letzten Jahren nur mit den Raumordnungsplänen für die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) von Nordsee und Ostsee Gebrauch gemacht. Neben diesen rechtlichen Kernaufgaben sieht sich die Bundesraumordnung vor allem in der Verantwortung zur Abstimmung der Raumordnungspolitik der Europäischen Union (EU; ▷ *Europäische Union*) und in der Initiierung von Leitbildprozessen und innovativen Modellvorhaben der Raumordnung, um Impulse zu neuen raumordnerischen Problemstellungen in die Länder und Regionen zu geben.

Die Raumordnung in den Ländern ist einzelnen Fachabteilungen von Fachministerien oder Staatskanzleien zugeordnet, wobei die Zuordnung in den Ländern variiert: Wirtschaftsministerium, Innenministerium, Umweltministerium sind die häufigsten Zuordnungslösungen. Die einzige bundesländerübergreifende Landesplanungsbehörde ist die Gemeinsame Landesplanung der Länder Berlin und Brandenburg. In den anderen Stadtstaaten Hamburg und Bremen, wo instrumentell zwischen Landes-, Regional- und Flächennutzungsplanung nicht unterschieden wird, existieren eigene für Raumordnung zuständige Einheiten, die eng mit den Nachbarländern zusammenarbeiten.

Das wichtigste Gremium zur Koordination der Raumordnung zwischen Bund und Ländern (▷ *Kooperation Bund-Länder*) ist die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), verankert in § 26 ROG. Ihre Mitglieder sind die für Raumordnung zuständigen Minister auf Bundes- und Länderebene. Die Entscheidungen erfolgen in erster Linie im Hauptausschuss, sie werden in den Unterausschüssen (Grundsatz, Verkehr, Recht) vorbereitet. Entschlüsse und Stellungnahmen sind die wichtigsten Instrumente der MKRO. Seit ihrer Einrichtung 1967 hat die MKRO über 200 Entschlüsse verabschiedet.

Die Regionalplanung ist in den Bundesländern unterschiedlich organisiert: Es überwiegt das Modell der kommunal verfassten Regionalverbände. Schleswig-Holstein und das Saarland haben eine rein staatliche Regionalplanung, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Bayern eine Mischform staatlicher und kommunaler Regionalplanung, in Niedersachsen sind in der Regel die Landkreise Träger der Regionalplanung. In Abhängigkeit von der Organisation und den Maßstäben der Regionalplanung findet sich hier ein breites Spektrum der Arbeitsteilung zwischen Landes- und Regionalebene, das in nahezu jedem Bundesland zu im Detail anderen Lösungen in den Plänen geführt hat. Zu einzelnen zentralen Themen (Flughäfen Berlin-Brandenburg und Frankfurt/Main, aber auch Rohstoffe in Niedersachsen) nimmt dabei z. B. in Berlin-Brandenburg, Hessen und Niedersachsen die Landesplanung in ihren Plänen Festlegungen im genaueren Maßstab vor, was in anderen Ländern erst auf Ebene der Regionalplanung erfolgt.

3 Instrumente

Die Raumordnung basiert in Deutschland grundsätzlich auf einem differenzierten Katalog rechtlicher Instrumente (▷ *Instrumente der Raumplanung*; ▷ *Planungsrecht*; ▷ *Raumordnungsrecht*). Mit dem ROG von 1998 wurde der Auftrag an die Raumordnung formuliert, nicht nur Raumordnungspläne zu koordinieren, sondern auch zur Umsetzung der Raumordnungspläne beizutragen, insbesondere durch ▷ *Strategische Planung* etwa in Form Regionaler Entwicklungskonzepte. Seitdem hat sich das Instrumentenspektrum der Raumordnung auf allen Ebenen deutlich ausdifferenziert.

3.1 Formelle Instrumente

Die formellen Instrumente der Raumordnung sind im Raumordnungsrecht grundsätzlich bundeseinheitlich im Raumordnungsgesetz geregelt, sie werden jedoch in Landesplanungsgesetzen maßgeblich konkretisiert und vor allem auf regionaler Ebene eingesetzt. Zu unterscheiden sind:

- Verfahren zur Erstellung der Raumordnungspläne mit Zielen und Grundsätzen, ab regionaler Ebene Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete mit Strategischer Umweltprüfung. Auf der Länderebene variiert die Bezeichnung der Raumordnungspläne: Die Bezeichnung *Landesraumordnungsplan* ist eher selten geworden, andere Bezeichnungen sind *Landesraumordnungsprogramm*, *Landesentwicklungsplan*, *Landesentwicklungsprogramm*. Damit kommt auch die graduelle Umorientierung der Raumordnung von der Ordnungs- zur Entwicklungsfunktion zum Ausdruck. Auf der regionalen Ebene sind die Bezeichnungen *Regionalplan* oder *Regionales Raumordnungsprogramm* gängig. Mit der Novelle des Raumordnungsgesetzes von 1998 führte der Bund in § 3 ROG auch per Legaldefinition die wichtige systematische Unterscheidung zwischen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung ein (vgl. Bartram 2012; ▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*). In der Kartendarstellung wird teilweise unterschieden zwischen ▷ *Vorranggebiet*, *Vorbehaltsgebiet* und *Eignungsgebiet*. Damit wurde den Landes- und Regionalplanungen die Möglichkeit gegeben, ihre Aussagen systematischer, gestuft nach den Bindungswirkungen, vorzunehmen bzw. Verfahren zum Umgang mit diesen Aussagen zu strukturieren (insbesondere Zielabweichungsverfahren). In diesen Kategorien kommen auch die unterschiedlichen Handlungsweisen der Raumordnung zum Ausdruck: Bei den Zielen bzw. Vorrang- und Eignungsgebieten geht es um eine hohe Präzision der planerisch bereits abgewogenen Aussagen und eine plangetreue Umsetzung der im

Raumordnung

Plan getroffenen Letztentscheidung, bei den weicheren Grundsätzen bzw. Vorbehaltsgebieten dagegen eher darum, Aspekte der nachhaltigen Raumentwicklung in Kommunikations- und Abwägungsprozesse in der Umsetzung der Pläne einzubringen.

- Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG) zur Abstimmung einzelner raumbezogener Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung (§ 3 ROG), ggf. gemäß Raumordnungsklauseln in den Fachplanungsgesetzen. Diese sind den konkreteren Planfeststellungsverfahren (▷ *Planfeststellung*) vorgelagert, die in Verantwortung der sektoralen Planungsträger erfolgen. Von großer Bedeutung waren in den letzten Jahren vor allem die Raumordnungsverfahren für Verkehrsstrassen und Standorte (Flughäfen/Bahnhöfe).
- Verwaltungsverfahren wie Zielabweichungsverfahren von den Aussagen der Raumordnungspläne (§ 6 ROG) und flankierende Instrumente wie die Untersagung raumordnungswidriger Vorhaben (▷ *Untersagung in der Raumordnung*) nach § 14 ROG.

Ein zentrales Verfahrenselement sowohl bei der Erstellung der Raumordnungspläne als auch in den Raumordnungsverfahren stellt die ▷ *Umweltprüfung* dar.

Formelle Raumordnung wird in erster Linie betrieben als Abstimmung zwischen öffentlichen Akteuren in der Verwaltung (Träger öffentlicher Belange) und – je nach Thema – von Interessengruppen (insbesondere Umweltverbänden und Wirtschaftsvertretungsorganisationen). Auch die Beteiligung der Bürger ist durch die Strategische Umweltprüfung nach EU-Richtlinie vorgesehen. Der hohe maßstäbliche Abstraktionsgrad, der Angebots- und Negativplanungscharakter der Raumordnungspläne und der zum Zeitpunkt der raumordnerischen Prüfung meist noch unkonkrete Stand in projektorientierten Planungen stehen einer effizienten und gleichzeitig umfassenden ▷ *Öffentlichkeitsbeteiligung* nicht selten entgegen.

3.2 Informelle Instrumente

Die informellen Instrumente der Raumordnung haben zwar im Raumordnungsrecht eine gewisse Verankerung, sie basieren jedoch hauptsächlich auf den Steuerungsressourcen Information und Koordination und – in geringem Umfang – Finanzmittel. Sie haben in den letzten Jahren beträchtlich an Bedeutung gewonnen.

- Eine wichtige Rolle spielen die Informations- und Prognoseinstrumente der Raumordnung. Hier ist vor allem auf Bundesebene mit der Laufenden Raumbewertung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, dem Raumordnungsbericht und den Raumordnungsprognosen ein umfangreiches bundesweites Instrumentarium geschaffen worden, das in einzelnen Ländern vorzugsweise in Form von Landesraumordnungsberichten ergänzt wird (▷ *Berichte der Stadt- und Raumentwicklung*; ▷ *Raumbewertung*; ▷ *Monitoring*; ▷ *Prognose*; ▷ *Szenario*).
- Von zunehmender Bedeutung sind projektbezogene informelle Vorabstimmungen zwischen Raumordnungsbehörden einerseits sowie Kommunen und Projektträgern andererseits, in denen erste Klärungen über die Genehmigungsfähigkeit der Vorhaben erfolgen.
- Die vom Bund zusammen mit den Ländern erstmals im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen 1993, in deutlich modifizierter Form 2005 verabschiedeten und 2013 weitgehend bekräftigten ▷ *Leitbilder der Raumentwicklung* haben zusammen mit den für innovative Themen initiierten Modellvorhaben der Raumordnung erhebliche Impulse für die Raumordnung der Länder und Regionen gesetzt (vgl. BMBau 1993; MKRO 2006, 2013, 2016).

- Für die regionale Ebene wurde 1998 im ROG die Grundlage für informelle Planungen (▷ *Informelle Planung*) wie insbesondere Regionale Entwicklungskonzepte gelegt, die seitdem – forciert vor allem auch durch die Landesplanung – in vielen Regionen eingesetzt und zum Teil mit Regionalmanagementeinheiten ausgestattet wurden; sie befinden sich thematisch häufig an der Schnittstelle von Raumordnung und ▷ *Regionalentwicklung*.

4 Der Koordinationsauftrag der Raumordnung im Wandel der Zeit

Die wichtigste Aufgabe der Raumordnung ist die Koordination von Raumnutzungsansprüchen, raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, zu Letzteren können auch jene gehören, die noch nicht in Plänen verankert sind (Weick 2013). Auf diese Weise sollen künftige raumbedeutsame Konflikte erkannt und im Rahmen der Vorsorge vermieden werden. Ihre Aufgabe ist die Abstimmung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Anforderungen, die im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führen (§ 1, Abs. 1 ROG).

Koordination ist grundsätzlich zwar allen Politikfeldern eigen. Gegenüber anderen Politikfeldern unterscheidet sich die Raumordnung in ihren Koordinationsaktivitäten jedoch vor allem darin, dass der Koordinationsauftrag territorial und nicht funktional angelegt ist. Gleichwohl hat eine Reihe von anderen Politikfeldern und Fachplanungen (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*) auch Raumwirkungen (▷ *Raumbedeutsamkeit*), die zum Teil sogar beträchtlicher sind als die der Raumordnung. Raumordnungs- bzw. Raumentwicklungspolitik wird implizit oder explizit auch von anderen Ressorts betrieben, insbesondere Umwelt, Verkehr und Wirtschaft, aber auch Finanzen, Bildungs-, Sozial- und Gesundheitspolitik (▷ *Wasserwirtschaft*; ▷ *Verkehrsplanung*; ▷ *Verkehrspolitik*; ▷ *Bundesverkehrswegeplanung*; ▷ *Bildungsplanung*; ▷ *Wissenschaftspolitik*; ▷ *Wohnungspolitik*; ▷ *Kommunaler Finanzausgleich*). Die Raumordnung koordiniert zum einen horizontal gegenüber Fachbehörden, zum anderen vertikal zwischen den Ebenen der Raumordnung – überwiegend zwischen Landesplanung und Regionalplanung – und gegenüber der kommunalen Planung.

Im Laufe der Jahrzehnte hat sich das Koordinationsverständnis der Raumordnung – analog dem generellen Verständnis staatlicher Steuerung – verändert. Der umfassende Koordinationsanspruch der 1960er und 1970er Jahre erwies sich als nicht zu erfüllen, was vor allem im weitgehenden Scheitern des Bundesraumordnungsprogramms von 1975 zum Ausdruck kam. Als Hindernisse der Koordination gelten die Konkurrenz zwischen der territorialen Perspektive der Raumplanung und der funktionalen Perspektive der Sektoralplanung, die vertikale Verflechtung mit der präformierenden Wirkung singulärer Entscheidungen auf der oberen gegenüber strategischen Langfristentscheidungen auf der unteren Ebene und die Schwäche der Rechtsinstrumente der Raumordnung und ihre geringe Ressourcenausstattung. Vor diesem Hintergrund verstand sich die Raumordnung in den 1980er Jahren weniger als eine umfassende Querschnittsplanung, sondern zunehmend als eine „Fachplanung Raum“. Aber auch dieses Koordinationsverständnis wurde insofern zum Teil relativiert, da die Fachplanungen wie etwa die Verkehrsplanung oder die regionale Strukturpolitik räumlich ausdifferenzierte Vorstellungen entwickelten und diese zudem – anders als die Raumordnung – durch das Faktum des operativen, durch Investitionen abgesicherten Vollzugs durchsetzen konnten. In etlichen Bundesländern und Themenbereichen wurden

Raumordnung

Raumordnungsklauseln, die von den Fachplanungen eine verbindliche Abstimmung der Fachplanungen mit der Raumordnung verlangt hatten, politisch nicht konsequent angewendet. Mit der Ökologisierung von Politik bekam es die institutionalisierte Regionalplanung in den 1980er Jahren mit der \triangleright *Landschaftsplanung* als einem neuen aktiv koordinierenden Akteur zu tun, für den sie zum Teil nur als formale Vollzugsinstanz agieren konnte (\triangleright *Umweltplanung*). Die Fachplanungen, die die Schutzfunktion einforderten, erhielten gegenüber der Raumordnung zusätzlich an Gewicht, weil einheitliche EU-Regulierungen ihre Durchschlagskraft erhöhten, während die europäische Raumordnung rechtlich schwach verankert blieb (Fürst 2005). In den 1990er und 2000er Jahren geriet die Raumordnung aufgrund ihrer ordnungspolitischen Ausrichtung angesichts der Globalisierungs- und Deregulierungsdebatten noch weiter in die Defensive. Finanzkräftige Fachressorts wie Wirtschaft und \triangleright *Landwirtschaft* entdeckten zunehmend die regionale Handlungsebene und formulierten Koordinationsansprüche in der Umsetzung (\triangleright *Regionale Wirtschaftspolitik*).

Mit dem Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen von 1993, dem darauf aufbauenden Handlungsrahmen 1995 und der Novellierung des Raumordnungsgesetzes erfolgte eine sukzessive Umorientierung des Handlungsverständnisses der Raumordnung. Ergänzend zu rechtsverbindlichen Plänen wurden vor allem von der Bundesraumordnung Leitlinien, Leitbilder und forschungsbasierte Modellprojekte als wichtige Instrumente erkannt, um im Sinne einer diskursiven Koordination (\triangleright *Inkrementalismus/Perspektivischer Inkrementalismus*) innovative Impulse zu aktuellen Themen in die Länder und Regionen zu vermitteln. Die im ROG (1998) mit § 13 eingeführten „weichen“ Instrumente wie Regionale Entwicklungskonzepte, Teilraumgutachten und Städtenetze erweiterten insbesondere den Handlungsspielraum der Regionalplanung sowohl bei der Planerstellung als auch im Planvollzug, um einen Wandel von einer lediglich ordnungspolitisch gesteuerten Koordination zu einer kooperativen Form der Koordination zu erreichen. Zwar ist Regionalplanung in der Regionalentwicklung nur einer von vielen regionalen Steuerungsakteuren. Dennoch hebt sie ihr Steuerungsmix aus „harten“ ordnungspolitischen Instrumenten und „weichen“, informellen, auch auf Entwicklungsaspekte ausgerichteten Instrumenten hervor. Mit den 2005 verabschiedeten Leitbildern der Bundesraumordnung, die in den Grundgedanken nur wenig verändert 2013 (Entwurf) fortgeschrieben wurden, wurde eine neue Dimension der Plastizität erreicht. Raumordnung stellt sich somit heute als eine Gesamtplanung dar, die nur noch punktuell den Anspruch der Hauptverantwortung der Koordination raumbedeutsamer Aspekte verfolgt, sich jedoch als Partner aller raumbedeutsamen Politiken versteht und ihren Beitrag zur Raumentwicklung leistet.

5 Leitvorstellungen, Planinhalte und aktuelle Themen der Raumordnung

Implizit sind in den Grundsätzen der Raumordnung Bezüge zu fast allen Grundrechten der Verfassung (Art. 1-20) hergestellt (\triangleright *Gemeinwohl*). Zwei Grundsätze haben jedoch für die Raumordnung besondere Bedeutung:

- Mit der Novellierung des ROG 1998 wurde das Prinzip der \triangleright *Nachhaltigkeit* auch im ROG festgeschrieben, was in erster Linie einem allgemeinen Auftrag zur Abwägung aller ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Belange in einer längerfristigen Perspektive entspricht.

- Das zweite wichtige Leitprinzip ist das der *▷ Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* in allen Landesteilen. Die anhaltenden Bevölkerungsrückgänge in ländlich-peripheren Regionen vor allem im Osten Deutschlands, aber auch in Teilen der alten Bundesrepublik Deutschland haben in den letzten Jahren zu grundsätzlichen Debatten zur Umsetzbarkeit dieses Leitprinzips geführt. Letztlich wurde zwar an diesem Prinzip festgehalten, jedoch wird es für eine Reihe von Regionen anders interpretiert, indem z. B. angemessene Mindeststandards der Versorgung festgelegt werden.

Die weiteren in § 2 ROG formulierten Grundsätze wie Ausgewogenheit und Vielfalt des Gesamttraumes und der Teilräume, Sicherstellung der *▷ Daseinsvorsorge*, wettbewerbsfähige Wirtschafts- und Infrastruktur, Erhalt und Entwicklung von *▷ Kulturlandschaft*, Entwicklung der Naturhaushaltsfunktionen, Belange der Verteidigung und des Zivilschutzes, Zusammenhalt und Zusammenarbeit innerhalb der EU können durch die Landesplanungsgesetze erweitert werden.

Die *▷ Konzepte der Raumordnung* und die daraus abgeleiteten konkreten Inhalte in den Landes- und Regionalplänen variieren zum Teil erheblich, je nach den Raumstrukturen (Ballungsräume vs. ländliche Räume) und Problemlagen, aber auch nach dem Eigenverständnis der jeweiligen Raumordnungen. Hier stehen sich die Grundprinzipien des „schlanken Plans“, der sich auf die Inhalte konzentriert, die er auch maßgeblich steuern kann, und des breiter angelegten und stärker entwicklungsorientierten Plans, der raumordnerische Belange in allen raumbedeutsamen Handlungsfeldern formuliert, gegenüber.

Auf der Ebene der Landespläne werden Raumkategorien formuliert und auf die einzelnen Teilräume bezogen, wie z. B. Ordnungsräume, strukturschwache Räume (*▷ Gebietskategorien*; *▷ Ländliche Räume*).

Das klassische raumordnerische Kernthema ist die nachhaltige Steuerung der Siedlungsstruktur (*▷ Siedlung/Siedlungsstruktur*) insofern, als dass die Raumordnung hier selbst als Quasi-Fachplanung fungiert und vor allem gegenüber der kommunalen Ebene koordiniert. Die Zentralen Orte (*▷ Zentraler Ort*) und die punktaxialen Siedlungsstrukturmodelle haben, obwohl es sich um tradierte raumordnerische Kategorien handelt, angesichts der Herausforderungen wie der Dekarbonisierung sogar an Bedeutung gewonnen. Waren hierbei besonders in den Ballungsräumen die Begrenzung des Flächenverbrauchs und das Eindämmen der *▷ Suburbanisierung* unter dem Leitbild der Dezentralen Konzentration über Jahrzehnte hinweg die festen Kernprobleme der Raumordnung, so deuten sich zumindest in einigen Regionen auch andere Entwicklungen in Form von Schrumpfungs- und Reurbanisierungstrends an (*▷ Innenentwicklung*; *▷ Polyzentralität*; *▷ Stadtregion*; *▷ Stadt-Umland-Beziehungen*). Die Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung erfolgt in den Raumordnungsplänen der einzelnen Bundesländer und Regionen unterschiedlich stringent. Was die Steuerung der Entwicklung von großflächigen Einzelhandelsstandorten betrifft, wurde das raumordnerische Instrumentarium in den letzten Jahren deutlich verbessert, insbesondere das raumordnerische Konzentrations- und Kongruenzgebot zur Stärkung des Zentrale-Orte-Konzepts sowie die Agglomerationsregelungen (*▷ Einzelhandel*; *▷ Zentraler Versorgungsbereich*; *▷ Agglomeration, Agglomerationsraum*).

Auf der anderen Seite steht das Thema des Freiraumschutzes, wobei die Raumordnung hauptsächlich als Partnerin der Landschaftsplanung fungiert, deren Vorarbeiten sie in entsprechenden Kategorien umsetzt, teils nachrichtlich übernimmt, aber auch abwägt. Besonders die multifunktionalen Kategorien wie Regionale Grünzüge haben sich hier als raumordnerisches Instrument in verdichteten Räumen bewährt.

Raumordnung

Mit dem Thema *Erneuerbare Energien* im Rahmen der *Energiepolitik* zeichnet sich derzeit ein Bereich ab, in dem die Raumordnung in Zukunft verstärkt in die Verantwortung genommen wird. Hier ist neben der Erarbeitung regionaler Energiekonzepte in erster Linie die Sicherung von Standorten für Windenergieanlagen eine zentrale Aufgabe, die in den meisten Ländern auf Ebene der Regionalplanung übernommen wird.

Ein vollständig neues Thema war bis Anfang des vergangenen Jahrzehnts die Raumordnung im Meeresbereich (*Maritime Raumordnung*). Die deutliche Zunahme von Planungsabsichten zur Errichtung von Offshore-Windenergieanlagen und der dazugehörigen Leitungen verstärkte die Konflikte mit anderen Raumnutzungen (insbesondere Naturschutz, Rohstoffe, Seeschifffahrt). Für den besonders wichtigen Bereich der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) in Nord- und Ostsee übernahm die Bundesraumordnung die Koordination für die Aufstellung von Raumordnungsplänen, die vom Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie erstellt und 2009 verabschiedet wurden. Für den küstennäheren Bereich setzten die Bundesländer Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein in ihren Landesentwicklungsplänen entsprechende Regelungen fest, die sich vor allem auf die Kabeltrassen bezogen. Gleichzeitig wurden für den Küstenraum Entwicklungsstrategien formuliert (*Integriertes Küstenzonenmanagement*).

6 Raumordnungsforschung

Setzt man die Anzahl der Institutionen und Planwerke der Raumordnung mit der kommunalen Ebene in Relation, so ist diese Ebene in der raumbezogenen Forschung vergleichsweise gut untersucht worden. Neben der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), den Leibniz-Instituten für Raumbezogene Sozialforschung, Erkner (IRS), für Ökologische Raumentwicklung, Dresden (IÖR), dem Institut für Länderkunde, Leipzig (IfL) sowie dem Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund (ILS) ist hier vornehmlich das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn (BBSR) zu nennen. Das BBSR gab besonders durch die aktionsorientierten Modellvorhaben der Raumordnung erhebliche Anstöße für den innovativen Umgang mit Problemen der Raumordnung/Raumentwicklung auf der regionalen Ebene.

Zu einer Reihe von Leitthemen der Raumordnung wurden von der Grundlagenforschung in den letzten Jahren Arbeiten vorgelegt, etwa zum Thema der Anpassung der Infrastruktur an den demografischen Wandel, im Zusammenhang mit dem Thema Klimawandel, z. B. zu Fragen wie *Vulnerabilität*, *Resilienz/Robustheit*, *Risikomanagement*. Diese Forschungen wurden auch in die Praxis übertragen, wobei Modellvorhaben eine zentrale Rolle spielten. Gleichwohl gibt es in Deutschland noch erheblichen Forschungsbedarf, insbesondere was die Frage der Evaluation von Raumordnung betrifft. Verglichen etwa mit den raumbedeutsamen Politikfeldern der Regionalpolitik und der Stadterneuerungspolitik, die überwiegend auf der Steuerungsressource Finanzen basieren, ist die Raumordnung auf allen Ebenen nur schwach evaluiert worden. Jedoch bietet die institutionelle und instrumentelle Vielfalt vor allem auf der regionalen Ebene eine beträchtliche Variationsbreite der vergleichenden Forschung, die auch Anregungen für die Praxis ergeben könnte.

7 Perspektiven

Wenngleich die Raumordnung als relativ abstrakte Ebene der Raumplanung politisch und in der Öffentlichkeit verglichen mit anderen Politikfeldern einen relativ geringen Stellenwert aufweist und mitunter auch in ihren Steuerungswirkungen – zu Unrecht, wie Evaluationen zeigen (Jonas 2011; Zaspel 2011) – als umstritten gilt, so hat sie dennoch durchaus eine institutionelle Kontinuität bewiesen. Sie hat ihr Grundverständnis im Laufe der Jahre verändert, die ordnungspolitische Handlungsweise wurde durch eine entwicklungspolitische Handlungsweise ergänzt. Zwar wird es der Raumordnung angesichts der fortschreitenden räumlichen Entgrenzung funktionaler Bezüge auch in Zukunft strukturell nicht leichter fallen, über den Raum als koordinierende Instanz von Politik zu fungieren. Dennoch treten immer wieder neue Themen auf die politische Agenda, bei denen die Raumordnung offensichtlich benötigt wird, wie in den letzten Jahren etwa die Anpassungserfordernisse der Infrastruktur an Schrumpfbedingungen, die Koordination der Einzelhandelsentwicklung, die Energiewende (Sicherung von Windenergiestandorten) oder die Klimaanpassung (z. B. beim vorbeugenden Hochwasserschutz). Themen wie maritime Raumordnung und *Raumordnung des Untergrundes* verdeutlichen schließlich, dass die Raumordnung sich nicht nur neue Themen, sondern auch neue Räume erschließen muss, was zudem den Bedarf nach einer gemeinsamen europäischen Raumordnung weiter steigen lässt.

Literatur

- Bartram, G. (2012): Die Ziele der Raumordnung. Ein Planungsinstrument im Spannungsfeld zwischen gewachsenem Steuerungsanspruch und verfassungsrechtlichen Anforderungen. Baden-Baden. = Studien zu Staat, Recht und Verwaltung 20.
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen, Städtebau (Hrsg.) (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen: Leitbild für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/dokumente/raumordnungspolitischer_orientierungsrahmen.pdf (11.08.2015).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1999): EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg.
- Fürst, D. (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. In: *disP – The Planning Review* 163 (4), 16-27.
- Jonas, A. (2011): Regionale Wohnbauflächenentwicklung. Eine Evaluation regionalplanerischer Steuerungsinstrumente. Dissertation an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Bonn.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin.

Raumordnung

- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2013): Entwurf: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013. MKRO-Beschluss vom 03.06.2013. Berlin.
- Weick, T. (2013): Verwirklichung des Koordinationsauftrags der Raumordnung durch strategische Planung. Dissertation an der Technischen Universität Kaiserslautern. = Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht 13.
- Zaspel, B. (2011): Regionale Gewerbeflächenpolitik. Eine Wirkungsabschätzung regionalplanerischer Instrumente. Dissertation an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Bonn.

Weiterführende Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover.
- Battis, U. (2014): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. Stuttgart. = Studienbücher: Rechtswissenschaften und Verwaltung.
- Fürst, D. (2010): Raumplanung: Herausforderung für das deutsche Institutionensystem. Dortmund. = Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung 1.
- Köhl, W. W. (2013): Raumordnung und Städtebau, Öffentliches Baurecht. In: Zilch, K.; Diederichs, C. J.; Katzenbach R.; Beckmann, K. J. (Hrsg.): Raumordnung und Städtebau, Öffentliches Baurecht / Verkehrssysteme und Verkehrsanlagen. Berlin, 2031-2096.
- Langhagen-Rohrbach, C. (2010): Raumordnung und Landesplanung. Darmstadt.
- Sinz, M. (2005): Raumordnung/Raumordnungspolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 863-871.

Bearbeitungsstand: 02/2017