



EINE DISZIPLIN IM WANDEL

Entwicklung, aktueller Stellenwert und Handlungsoptionen
der Raumordnung



Quelle: Datenlizenz Deutschland – Land NRW (2018) –
Version 2.0 (www.govdata.de/dl-de/by-2-0)

Raumirgendwas oder Innenarchitektur!?

Immer wieder sehen sich Raumordner mit Unwissenheit in Bezug auf ihre Disziplin konfrontiert. Entspricht der aktuelle Stellenwert der Raumordnung ihren Potenzialen für eine nachhaltige räumliche Ordnung und Entwicklung Deutschlands? Welche Handlungsmöglichkeiten ergeben sich?

Dr. Matthias Furkert

promovierte 2014 im Fach Geographie an der Universität Trier und ist als Projektleiter im Referat Raumentwicklung im BBSR tätig. Sein spezielles Interesse gilt raumordnerischen Themen bei Bund und Ländern sowie insbesondere der Zentralitätsforschung.
matthias.furkert@bbr.bund.de

Svenja Skowronski

hat den Masterstudiengang Raumplanung an der Technischen Universität Dortmund absolviert und im BBSR als studentische Hilfskraft gearbeitet. Seit 2018 ist sie Stadtplanerin bei der Stadt Herne.
svenja.skowronski@herne.de

Raumordnung: Aktueller denn je?

Raumordnung ist eine durch das Grundgesetz verbrieft staatliche Aufgabe. Die zuständige Ministerkonferenz feierte im letzten Jahr ihr 50-jähriges Bestehen. In der Raumordnungs-Community kommt dennoch immer wieder die Frage auf, welchen Stellenwert die angewandte Raumordnung bei Bund und Ländern heute hat und ob dieser angemessen ist. Oft berichten erfahrene Vertreter aus der Raumordnung von den guten alten Zeiten, als noch „etwas bewegt wurde“ und „man in der Politik auf offene Ohren gestoßen“ ist.

Für einen hohen Stellenwert der Raumordnung auch in Zukunft spricht die aufgeflamnte Diskussion um das „Kernanliegen“ gleichwertige Lebensbedingungen bei Bund und Ländern (vgl. Seehofer 2018: 6). Es ist ein zentrales Ziel im Koalitionsvertrag 2018, gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land herzustellen und eine Bund-Länder-Kommission zu diesem Thema einzusetzen. Die neue ministerielle Zuordnung der Bundesraumordnung im Innenressort mit eigener Unterabteilung sowie die neu eingerichtete Unterabteilung „Gleichwertige Lebensbedingungen“ weisen ebenfalls auf eine zukünftige Bedeutungszunahme hin. Das novellierte Raumordnungsgesetz (ROG) erweiterte die Kompetenzen des Bundes im Bereich Hochwasserschutz und ermöglicht es, einen weiteren Bundesraumordnungsplan aufzustellen.

Die aktuellen Planwerke der Länder greifen die von der MKRO beschlossenen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland tendenziell zunehmend auf. Zu den positiven Punkten gehört auch der 2017 vom BBSR vorgelegte Raumordnungsbericht, der sich intensiv mit dem Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ auseinandersetzt (BBSR 2017). Nicht zuletzt sind es aber die ansteigenden raumpolitischen Herausforderungen selbst, die für eine hohe Bedeutung der Querschnittsaufgabe Raumordnung mit ihren integrativen Ansätzen sprechen. Dazu zählen etwa die wachsenden räumlichen Disparitäten und die zunehmenden unterschiedlichen Raumnutzungsansprüche, die Umsetzung der Energiewende oder die Digitalisierung.

Neben all diesen für einen höheren Stellenwert sprechenden Aspekten gibt es aber auch Stimmen und Indizien, die die Entwicklungen kritischer einordnen. Hierzu gehört eine äußerst spärliche mediale Berichterstattung zu raumordnerischen Themen. Wird jedoch berichtet, dann meist über besonders Konfrontatives wie etwa Untersagungen oder die zunehmenden gerichtlichen Auseinandersetzungen mit Vorhabensträgern oder kommunalen Gebietskörperschaften.

Das Image der Raumordnung leidet dementsprechend auch fast 30 Jahre nach dem Ende der DDR noch unter Geisterbildern einer ineffizienten und die Bürger bevormundenden Planwirtschaft mit technokratischer Sprache und komplexen Methoden (vgl. Reiß-Schmidt 2015: 40).

Diverse Experten monieren immer wieder eine unzureichende Personalausstattung in der angewandten Planung, da dies die Umsetzung der Raumordnungspolitik hemmen würde (u. a. Blotevogel 2012: 16; Danielzyk et al. 2016: 127). Sie verbinden diese personellen Engpässe oft mit einer zurückgehenden politischen Schwerpunktsetzung und Aufmerksamkeit für die Disziplin. Reiß-Schmidt (2015: 40) etwa spricht von einem deutlichen Bedeutungsrückgang der Raumplanung allgemein. Dieser lasse sich an den letzten Regierungsbildungen ablesen, bei denen das einst mächtige und prestigeträchtige Ressortpolitikfeld zusammen mit Bauwesen und Städtebau „an der Resterampe gehandelt“ worden sei.

Die Raumordnung scheint in einem Dilemma zwischen *Anspruch und Erwartung* und *Wahrnehmung und Wirklichkeit* zu stecken. Um diese konträre Diskussion empirisch zu unterlegen und zu systematisieren, reflektiert der Beitrag – ausgehend von den wesentlichen Meilensteinen ihrer Entwicklung – den messbaren und den gefühlten Stellenwert der Raumordnung. Auf dieser Basis stellt er anschließend Handlungsoptionen vor, die zur Zukunftsfähigkeit der Raumordnung beitragen sollen.

Hauptentwicklungslinien der Raumordnung in Deutschland

Die deutsche Raumordnung blickt auf eine lange und bewegte Entwicklung zurück. Gustav Langen führte den Begriff Raumordnung bereits in den 1920er-Jahren ein. Er sah die Raumordnung als eine moderne ressourcen- und ausgleichsorientierte Planungs- und Gestaltungsvorstellung (vgl. Ritter 1928: 273). Diese reflexiv-strategische Auffassung stand mit ihrer Friedensmaxime in einem diametralen Gegensatz dazu, was das NS-Regime ab 1935 unter Raumordnung verstand (vgl. Kegler/Rhede-Bauers 2015: 42). Zur „Blut-und-Boden-Ideologie“ gehörten vor allem raumexpansive und stadtfreundliche Positionen, die mit Krieg und Annexion erreicht werden sollten (vgl. Kegler 2017: 39).

Insbesondere die Instrumentalisierung der Raumordnung für die Zwecke des NS-Staates wirkte sich auf die Ausgestaltung der Disziplin in der jungen Bundesrepublik aus. Wie in vielen anderen Politikbereichen gab es keine umfassende Entnazifizierung, sondern zahlreiche personelle Kontinuitäten und somit ein partielles gedankliches Anknüpfen an die bekannten Konzepte und Verfahrensweisen. Das System der Zentralen Orte hatte beispielsweise bereits im Dritten Reich eine Hochphase erfahren (vgl. Kegler 2009). Eine Aufarbeitung der problematischen Vergangenheit erfolgte erst nach dem dienstlichen Ausscheiden der belasteten Akteure (u. a. Konrad Meyer, Emil Meynen) und ist bisher noch nicht abgeschlossen (vgl. Mäding/Strubelt 2009, Briesen/Strubelt 2015).

Dieser zaghafte und unaufgeklärte Umgang mit der eigenen technokratisch-rassistischen Vergangenheit prägte nicht nur das Selbstverständnis, sondern verursachte auch eine eher skeptische Sicht auf die Disziplin von außen (vgl. Kegler/Rhede-Bauers 2015: 43).

Diese Voraussetzungen erschwerten die Abkehr von der antiliberalen „Expertokratie“ (Briesen/Strubelt 2015: 29) und die Bildung eines klaren demokratischen Rollenverständnisses, sowohl in der Raumordnungspraxis als auch in der Raumforschung bis in die mittlere Bundesrepublik. Briesen und Strubelt (2015: 40) stellen fest, dass die Vergangenheit in Raumplanung und -forschung im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Bereichen aufgrund der „gesamtstaatlich marginalen Bedeutung“ erst vergleichsweise spät aufgearbeitet wurde.

In der vom Pragmatismus geprägten Nachkriegszeit übernahmen die Länder die Aufgaben der großräumigen Planungen und der Bund musste sich – wohl auch aufgrund der durch die nationalsozialistische Politik bestehenden

Aversionen und der Assoziation des Begriffs Raumordnung mit Planwirtschaft – zurückhalten (vgl. Blotevogel/Schellaas 2011: 115 ff.). Nordrhein-Westfalen verabschiedete 1950 als erstes Land ein Landesplanungsgesetz, die anderen Flächenländer folgten teils mit großem zeitlichem Abstand. Dennoch sicherte der Bundestag die Raumordnung mit einiger Verzögerung – auch als politische Aufgabe des Bundes – mit dem Raumordnungsgesetz (ROG) von 1965 ab. Das ROG beendete die Zeit von Planungsabhorrenz auf der Bundesebene und klärte die Kompetenzen und Aufgaben des Bundes. Darüber hinaus schuf das ROG einen Rahmen für die Raumordnung in den Ländern und formulierte Mindestanforderungen an die Landesraumordnungspläne wie Gebietskategorien oder Zentrale Orte.

Als wichtiger Wegbereiter für dieses kontroverse Rahmengesetz gilt das 1961 vorgelegte SARO-Gutachten (Sachverständigenausschuss für Raumordnung). Es postulierte insbesondere das Dezentralisationsprinzip zur Begrenzung von Ballungsprozessen (SARO 1961: 56). Nach einem langwierigen Aushandlungsprozess wurde es in erster Linie verabschiedet, weil die verschärften regionalen Disparitäten – durch die industrielle Entwicklung und das Wirtschaftswachstum in den Ballungsräumen bei gleichzeitiger Stagnation in vielen ländlichen Gebieten – und die damit einhergehenden Probleme politisch gelöst werden mussten (vgl. Mießner 2015: 199).

Somit erreichten das bereits in den 1920er-Jahren geprägte Harmonie- und Ausgleichsdenken durch die zentrale Forderung der „Gleichwertigkeit der Arbeits- und Lebensbedingungen“ und der damit einhergehenden Fachterminus „Dezentrale Konzentration“ eine zweite Hochphase (vgl. Leendertz 2009: 210). Um Fragen der Raumordnung zwischen Bund und Ländern zu bearbeiten, trat im Jahr 1967 erstmals die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) als kooperatives Koordinationsgremium zusammen.

Der Bundestag forderte schon 1969 ein Bundesraumordnungsprogramm (BROP) zur gesamträumlichen Entwicklung. Der Amtsantritt der sozialliberalen Koalition im selben Jahr und der von ihr verfolgte Reformeifer schufen neue Institutionen und personelle Kapazitäten in der Raumordnung und Landesplanung (Priebis 2013: 37). Blotevogel (2011: 134) nennt diese Wachstumsphase auch die „Blütezeit der Raumordnung“. Das erste und einzige BROP beschloss die MKRO aufgrund von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den beteiligten Bundesressorts aber erst 1975.

Auch wenn Wissenschaftler das BROP damals mehrheitlich für seine unkonkreten Ziele und Prinzipien sowie die mangelnde Bindungswirkung gescholten hatten, würden damalige Gutachter und Beobachter die heutigen Leitbilder der Raumentwicklung sicherlich als noch weniger handlungsleitend einstufen (vgl. Mäding 2015: 230). Die Aufstellung des BROP gilt in der Literatur fast einhellig als Zäsur der Phase der Planungseuphorie, die seit dem Erlass des Bundesbaugesetzes (1960) und des ROG (1965) währte. Diese Euphorie war nun auf allen Ebenen in Skepsis und Zurückhaltung umgeschlagen (Priebis 2013: 39).

An die Stelle von umfassenden integrierten Planungs- und Entwicklungsstrategien traten kleinschrittige projektorientierte Vorgehensweisen und die Koordination von Raumansprüchen. Mit der flächendeckenden Einführung des Instruments der Vorranggebiete rückte auch die Außenbereichsplanung zunehmend in den Fokus (vgl. Gnest 2008: 12). Ferner attestiert Scheuplein (vgl. 2009: 84), dass sich erst in den frühen 1980er-Jahren ein freiheitliches Denken in der Raumordnung durchsetzen konnte. Das Ende des Obrigkeitsstaates ging einher mit einem grundsätzlich veränderten Staats- und Aufgabenverständnis und der intensiven Befassung mit umweltpolitischen Fragen in der Raumordnung.

Den zunehmenden Bedeutungsverlust der Raumordnung ab 1975 führt Priebis (vgl. 2013: 40) auch auf die rückläufigen Bevölkerungszahlen und das geringe Wirtschaftswachstum dieser Zeit zurück. Die Bundesraumordnung verabschiedete sich in der postfordistischen Ära zunehmend vom Koordinationsanspruch und verlagerte sich auf die „Koordination durch Information“ (BMRBS 1986: 172). Auch bei den Ländern wich die Planungseuphorie der Ernüchterung und einem veränderten, von verwaltungsinterner Ressortkonkurrenz zu anderen Fachplanungen geprägten Verständnis (vgl. Blotevogel 2011: 166). Dementsprechend scheiterte auch die geplante Fortschreibung des BROP 1983 an Differenzen zwischen Bund und Ländern. Mit den Herausforderungen der deutschen Wiedervereinigung 1990 endete der von Hübler (2004: 89) als Phase der „raumplanerischen Behäbigkeit“ bezeichnete Zeitraum abrupt. Durch das in vielen Bereichen bestehende West-Ost-Gefälle, die Abwicklung der DDR-Territorialplanung und durch den Aufbau einer Landes- und Regionalplanung in den neuen Ländern nach westlichem Vorbild stieg der Stellenwert der Raumordnung erneut an. Die Raumordnung in den von Deregulierung und Liberalisierung geprägten 1990er-Jahren dominierten weniger öffentlich-rechtliche Steuerungsansätze als infor-

melle, eher projektorientierte und kooperative Formen des Planungshandelns (Regionalkonferenzen etc.) sowie eine Aufwertung der regionalplanerischen Ebene (vgl. Priebis 2013: 41). Die sinkende Bedeutung der vorrangig von hoheitlich-hierarchischem Handeln geprägten Ordnungsfunktion zugunsten des Entwicklungsauftrags der Raumplanung begünstigte die informellen Formen der kooperativ-koordinierenden Planung (Danielzyk/Knieling 2011).

In den von der Nachhaltigkeitsdebatte geprägten 1990er-Jahren hatte der „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen“ (ORA) von 1992 eine größere Bedeutung. Der federführend vom Bund unter Einbezug der Länder erarbeitete Strategiekonsens enthielt fünf Leitbilder und erweiterte das Aufgabenverständnis der Regionalplanung. Der 1995 beschlossene „Raumordnungspolitische Handlungsrahmen“ (HARA) konkretisierte den ORA und legte einen Schwerpunkt auf informelle, auf Erfahrungsaustausch zielende regionalplanerische Instrumente. Am Ende des Jahrzehnts reduzierte die Novelle des ROG den Steuerungsanspruch der Bundesraumordnung weiter. Der Begriff Raumordnung verschwand mit dem Regierungswechsel 1998 aus dem Titel des zuständigen Bundesministeriums. Die Föderalismusreform von 2006 verkomplizierte die rechtlichen Grundlagen der Bund-Länder-Zusammenarbeit in der Raumordnung zusätzlich, indem die Raumordnung der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet wurde, die den Ländern nach Art. 72 GG ein Abweichungsrecht einräumt.

Anstelle von Ordnungsaufgabe und Sicherungsfunktion tritt in dieser Zeit zunehmend die Entwicklungsaufgabe der Raumordnung in den Vordergrund. Bund und Länder erarbeiteten demnach in einem breiten Fachdiskurs bis 2006 die „Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung“ (vgl. Aring 2006: 614). Diese lösten die in die Jahre gekommen ORA und HARA ab und enthielten drei Leitbilder: „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“. In einem zweistufigen, breit angelegten Konsultationsverfahren wurden diese Leitbilder bis 2016 weiterentwickelt und um das vierte Leitbild „Klimawandel und Energiewende“ ergänzt.

Retrospektiv betrachtet stehen die Beteiligungs- und Beratungsverfahren zu den Leitbildern beispielhaft für Governance-Ansätze in der modernen Raumordnungspolitik (vgl. Knieling 2017: 158). Sie legen aber auch das Dilemma offen, wie langwierig die Entscheidungsfindung unter diesen Voraussetzungen ist und wie unkonkret

und „weichgewaschen“ die Inhalte durch die Art der Konsensfindung in den Gremien der MKRO sein können. Durner (vgl. 2009: 375) attestiert in diesem Zusammenhang eine anhaltende Marginalisierung der Raumordnung einerseits und eine weiterhin starke Dominanz der Fachplanungen andererseits. Teils werden die mangelnden Durchsetzungsmöglichkeiten aber auch auf den eingeschlagenen Pfad des Downscalings staatlicher Verantwortung mittels endogener Entwicklungsstrategien und die selektive Wahrnehmung der raumordnerischen Aufgaben durch Raumordnungspolitik zurückgeführt (vgl. Mießner 2017: 300 ff.).

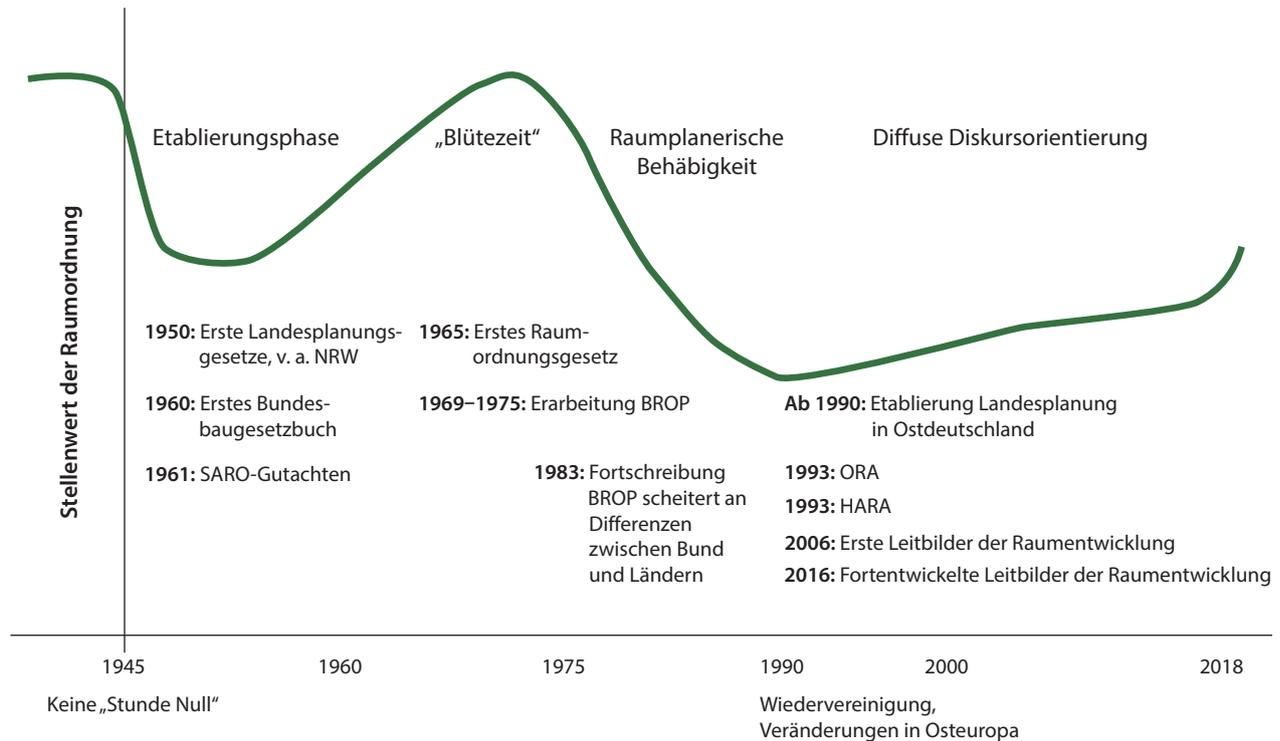
Die vorausgegangene Vorstellung der Hauptentwicklungslinien der bundesdeutschen Raumordnungspolitik zeigt, dass die Raumordnung deutlich von den jeweiligen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen und dem jeweiligen Zeitgeist geprägt ist und stets anpas-

sungsfähig war, heute jedoch von der Gesellschaft als legitime öffentliche Aufgabe breit akzeptiert ist (vgl. Blotevogel 2011: 187 ff.).

Die Geschichte veranschaulicht aber auch, dass die Raumordnung mit ihren klassischen Ordnungsinstrumenten an Stellenwert verloren hat und Entscheidungsfindungen meist langwierig und kompliziert waren. Die Herausforderungen für eine übergeordnete Raumplanung und die unterschiedlichen Ansprüche an den Raum sowie das Ausmaß der räumlichen Disparitäten haben bis heute kontinuierlich zugenommen und sind aktueller denn je (vgl. BBSR 2017). Dies lässt trotz der schwierigen Anlage im Institutionensystem und vor dem Hintergrund der bestehenden Koordinations- und Ausgleichspotenziale auf eine zunehmende Bedeutung der Raumordnung in Bund und Ländern schließen.

1

Entwicklung der Raumordnung in Deutschland seit 1945 bis heute



Quelle: eigene Darstellung

Ist der Wandel des Stellenwertes der Raumordnung mess- und fühlbar?

Wie lassen sich der Wandel und der veränderte Stellenwert der Raumordnung messbar machen und veranschaulichen? Um diese Frage zu beantworten, führten die Autoren dieses Beitrags eigene quantitative und qualitative Erhebungen durch. Dazu zählen vorrangig Vergleiche von (Planungs-) Dokumenten (v. a. Landesentwicklungspläne/-programme; LEPs), die seit den 1990er-Jahren in Kraft getreten sind, sowie 14 leitfadengestützte Experteninterviews mit Vertretern aus der Landesplanung der Flächenländer und des Bundes.

Institutionelle und personelle Veränderungen

Die Ressortierung der (Landes-)Raumordnung in einem Ministerium spiegelt – neben koalitions- und machtpolitischen Aushandlungsprozessen – den Stellenwert und die Gestaltungskraft der Planung wider. Nach Fürst (vgl. 2010: 58) ist es für die organisationale Verortung der Raumordnung besonders wichtig, über einen angemessenen Status, einen gesicherten Zugang zu Fachplanungen sowie über eine gute Verbindung zur Regional- und Kommunalplanung zu verfügen. Im Sinne einer effektiven Planung ist eine Ressortierung in Staatskanzleien und im Kanzleramt besonders förderlich für die Planungsumsetzung. Die Regierungszentralen haben ein großes politisches Gewicht und werden dem überfachlichen, strategischen und ressortübergreifenden Anspruch der Raumordnung am besten gerecht. Nachteile einer Ressortierung in Regierungszentralen können etwa in der Konfliktrichtigkeit der raumordnerischen The-

men und den damit verbundenen eingeschränkten Möglichkeiten zur medialen Darstellung bestehen (vgl. Timmer/Erbguth 1980: 148 f.).

Eine Vereinigung mit einem Fachressort kann ebenfalls vorteilhaft für die Raumordnung und Landesplanung sein, wenn das zu Synergieeffekten und einer qualifizierten Vollzugsnähe zu Fachpolitikbereichen führt. In einem großen Ressort mit zahlreichen Zuständigkeiten, wie beispielsweise dem Wirtschaftsministerium, besteht jedoch andererseits die Gefahr, dass das Politikfeld Raumordnung nur marginal wahrgenommen wird. Innerministeriell steigert eine eigene Abteilung für Raumordnung die Wirksamkeit. Sie ermöglicht eine bessere interne und externe Vertretung der Interessen und gewährleistet einen besseren Zugang zur politischen Leitung. Die Meinungen der Experten zu einer zweckmäßigen Ressortierung der Raumordnung gehen weit auseinander. Es kristallisiert sich keine „optimale Ressortierung“ heraus, da die Voraussetzungen in den Ländern sehr unterschiedlich sind. Über Wirksamkeit oder Unwirksamkeit entscheidet aus Sicht der Landesplaner in erster Linie die jeweilige Schwerpunktsetzung in der Legislaturperiode.

Neben den formalen Aspekten ist die schlichte Aufmerksamkeit der verantwortlichen Politiker für raumordnerische Themen sowie deren Sachkenntnis von größter Bedeutung für die Wirkmächtigkeit der Planung im jeweiligen Regierungsgefüge (vgl. Timmer/Erbguth 1980: 150). Diese Personenabhängigkeit bestätigen auch die Experten einhellig.

2

Ministerielle Zuordnung der Raumordnung in 13 Flächenländern und beim Bund

Ressort Jahr	Staatskanzlei	Innen	Wirtschaft	Finanzen	Umwelt	Bauwesen	Verkehr	Landwirtschaft	Raumordnung im Titel	Titel Bundesministerium (BM)
1996	1	2	3	-	6	1	-	-	7	BM für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
2006	-	2	5	-	1	3	1	1	3	BM für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
2016	2	3	2	1	-	-	4	1	3	BM für Verkehr und digitale Infrastruktur

Quelle: eigene Darstellung

Analog zum Bund fällt auf, dass die Raumordnung in den letzten Jahren auch bei den Ländern immer weniger in den Bezeichnungen der zuständigen Ministerien auftaucht. Für eine abnehmende Bedeutung spricht zudem, dass die Landesplanung nach den jüngeren Regierungsbildungen in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein in 2017 in keinem Land mehr in der Staatskanzlei beheimatet ist. Ein Blick auf Abbildung 2 verdeutlicht zudem eindrücklich, dass die Raumordnung und Landesplanung ein explizites Wechselressort ist. Der Zuständigkeitswechsel ist im Analysezeitraum in den meisten Ländern stark ausgeprägt. Das impliziert über die organisatorischen und personellen Veränderungen immer auch eine – zumindest in der „Findungsphase“ – weniger durchsetzungsfähige Raumordnung. Die Veränderungen bei der ministeriellen Zuordnung sprechen demzufolge für eine sinkende Bedeutung der Raumordnung. Nur ein geringer Teil der befragten Landesplaner bestätigt diesen Rückgang pauschal. Sie verweisen darauf, dass er zumindest teilweise auf die von 1996 bis 2006 besonders populäre Reduzierung der Ministerien zurückzuführen sei.

Die Personalkapazitäten haben sich laut der befragten Raumordner sehr verändert: Demnach sank sowohl die Anzahl an eigenen Abteilungen und Referaten als auch die der Mitarbeiter in sieben der 13 Flächenländer (teils massiv). In nur einem Land ist die Landesplanung aufgrund von neuen Aufgaben (Windenergie) und der Zugehörigkeit zur Staatskanzlei personell gewachsen. In fünf Ländern sei die Mitarbeiterzahl hingegen konstant geblieben. Das für Raumordnung zuständige Bundesministerium hat die Anzahl der zuständigen Referate und Mitarbeiter seit 1996 deutlich reduziert.

Aus Sicht führender Landesplaner lässt sich die Effektivität von Landesplanung zudem nicht an der Anzahl der Referate ablesen, zumal die Referate strukturell in Bezug auf Ihre Mitarbeiterstärke in den Ländern sehr unterschiedlich sind. Einige Ländervorteiler führen ergänzend an, dass der Personalabbau andere Ressorts in gleichem Umfang betroffen habe. Es sei in Ministerien außerdem üblich, dass Personal gemäß der aktuellen politischen Bedeutung einer Aufgabe verschoben werde.

Insgesamt hat die Raumordnung – gemessen an der Ressortierung und den Veränderungen in den verwaltungsinernen (Personal-)Strukturen bei Bund und Ländern – seit den 1990er-Jahren deutlich an Stellenwert verloren. Dabei existieren zwischen den Ländern erwartungsgemäß größere Unterschiede, die sich mit quantitativen Methoden über die Zeitschiene nur schwer untersuchen lassen. Aus Sicht einer Landesplanerin sollte der Stellenwert der Raumordnung zudem nicht am Personal oder der Zuordnung

gemessen werden, da „moderne Raumordnung nicht in einer ministeriellen Versäulung funktioniert“. Stattdessen solle der Fokus stärker auf die Erfolge, die die Raumordnung für sich verbuchen kann, gelenkt werden. Dementsprechend macht es Sinn, auch die zentralen Planwerke der Landesplanung genauer zu betrachten.

Fortentwicklungen von Landesentwicklungsplänen und -programmen

Für die überörtliche Planung haben die Pläne und Programme der Länder eine zentrale Bedeutung. Ihrem Wesen nach enthalten sie grundlegende Festlegungen zur Entwicklung und Ordnung des Landes. Sie müssen raumbezogene Maßnahmen und Planungen der Fachplanung aufeinander abstimmen und sie als Ziele und Grundsätze in eine rechtsverbindliche Form bringen (Goppel 2011: 442). Gegenstand der Analyse sind alle ab 1996 in Kraft getretenen LEPs. Abbildung 3 gibt einen Überblick über aktuell rechtskräftige Planwerke.

Der Bund hat bisher nur die beiden meerespezifischen Raumordnungspläne für die ausschließlichen Wirtschaftszonen in Nord- und Ostsee erlassen. Bei den Ländern zeigt sich insgesamt ein sehr heterogenes Bild. Dies gilt sowohl für den Umfang der Pläne als auch in Bezug auf deren Alter. So ist der älteste Gesamtplan mit Teilfortschreibungen aus dem Jahr 2000 und der älteste Plan ohne Teilfortschreibungen von 2002. Andererseits erfolgten in jüngerer Zeit diverse Gesamt- und Teilfortschreibungen oder sind gerade in Arbeit. Die Pläne der ostdeutschen Länder sind in Summe tendenziell jüngeren Datums. Dementsprechend lässt sich hierin beispielsweise auch eine intensivere Befassung mit dem Thema Daseinsvorsorge im Kontext des Leitbildes „Daseinsvorsorge sichern“ attestieren. Diesen Befund verbinden die Experten mit dem bereits stärker ausgeprägten demografischen Wandel und den hiermit verbundenen Herausforderungen.

Weitere große Unterschiede lassen sich in Bezug auf den Umfang der gesamten Planwerke und in der Bindungswirkung der Plansätze (Ziele oder Grundsätze der Raumordnung) feststellen. Manche Pläne sind sehr umfangreich und gehen detailliert auf alle plantypischen Kategorien ein (Raum- und Siedlungsstruktur, Freiraum, natürliche Lebensgrundlagen, Verkehr, Ver- und Entsorgung etc.). Andere Pläne sind sehr schlank und enthalten nur wenige Plansätze und kurze Begründungen. Das Beispiel des Themenfeldes Daseinsvorsorge verdeutlicht einen klaren Trend hin zu mehr Zielfestlegungen, da jeweilige Vorläuferpläne oftmals überwiegend Grundsatzfestlegungen enthielten. Es gibt jedoch Ausnahmen.

3

Landesentwicklungspläne und -programme der Flächenländer und des Bundes (Stand März 2018)

Raumbezug	Landesraumordnungsplan/-programm	Datum des Inkrafttretens	Teilfortschreibungen (TF) und Änderungen	Datum des Inkrafttretens
Baden-Württemberg	Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002 (LEP)	20.08.2002	-	-
Bayern	Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013 (LEP)	01.09.2013	TF zu ausgewählten Themen: Zentrale Orte, Räume mit besonderem Handlungsbedarf, Anbindegebot, Einzelhandel und Höchstspannungsfreileitungen	01.03.2018
Berlin-Brandenburg	Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg (Landesentwicklungsprogramm – LEPro 2007)	01.02.2008	-	-
	Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg 2009 (LEP B-B)	15.05.2009	-	-
Hessen	Landesentwicklungsplan Hessen 2000 (LEP)	09.01.2001	1. TF Erweiterung Flughafen Frankfurt a.M.	28.07.2007
			2. TF Windenergie	11.07.2013
Mecklenburg-Vorpommern	Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016 (LEP M-V)	09.06.2016	-	-
Niedersachsen	Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2017 (LRÖP); Neubekanntmachung	17.02.2017	-	-
Nordrhein-Westfalen	Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)	08.02.2017	-	-
Rheinland-Pfalz	Landesentwicklungsprogramm (LEP IV)	25.11.2008	1. TF Erneuerbare Energien	11.05.2013
			2. TF u. a. Korrektur Zentrale Orte Konzept, Einzelhandel	22.08.2015
			3. TF Windkraft	21.07.2017
Saarland	Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Umwelt (Vorsorge für Flächennutzung, Umweltschutz und Infrastruktur)“ (LEP Umwelt)	29.07.2004	1. Änderung bei Vorranggebieten für Windenergie	21.10.2011
	Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Siedlung“ (LEP Siedlung)	15.07.2006	-	-
Sachsen	Landesentwicklungsplan 2013 (LEP)	31.08.2013	-	-
Sachsen-Anhalt	Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt (LEP)	12.03.2011	-	-
Schleswig-Holstein	Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010 (LEP)	04.10.2010	TF Steuerung der Windenergienutzung	26.11.2012 Aufhebung: 23.06.2015
			Ausschluss Fracking	26.02.2014
Thüringen	Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 – Thüringen im Wandel (LEP 2025)	05.07.2014	-	-
Bund	Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in Nordsee (AWZ Nordsee-ROV)	26.09.2009	-	-
	Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in Ostsee (AWZ Ostsee-ROV)	19.12.2009	-	-

Quelle: eigene Darstellung

Bei den thematischen Schwerpunkten gibt es diverse Kontinuitäten und Unterschiede. Die jüngeren LEPs legen vor allem einen neuen Schwerpunkt auf das Themenfeld (erneuerbare) Energien (v. a. Windenergie). In zahlreichen Ländern steht die Steuerung des großflächigen Einzelhandels stärker im Fokus. Das geht – bedingt durch diverse Rechtsstreitigkeiten mit Vorhabenträgern – mit einem zunehmend verrechtlichten Steuerungsbereich einher.

Die meist zur Siedlungsentwicklung zugeordneten Zentralen-Orte-Konzepte sind ein klassischer Schwerpunkt in vielen aktuellen LEPs. An sie sind somit häufig zahlreiche Ziele und Grundsätze geknüpft. Die Zentralen Orte gehen seit den 1960er-Jahren als wesentliches Steuerungsinstrument für die Siedlungs- und Infrastrukturplanung in die LEPs der Flächenländer ein. Heute entwickeln sich die politisch-normativen Konzepte etwa in Bezug auf Stufigkeit, Sonderformen und Ausweisungspraxis zunehmend auseinander. Insofern wird in zahlreichen Ländern eine konzeptionelle Weiterentwicklung als erforderlich angesehen. Aus Sicht der Vertreter der Bundesraumordnung müssen die Konzepte vergleichbarer werden, um zu gleichwertigen Lebensbedingungen beizutragen. Dies ist auch die vorherrschende Meinung in der Wissenschaft (Blotevogel et al. 2002, Furkert 2015, Greiving et al. 2015).

Ein Muster, nach dem sich die Schwerpunkte in den LEPs verändert haben, ist nicht zu erkennen. Es kommt auf die gebietsstrukturellen Voraussetzungen und die damit einhergehenden landesspezifisch ausgeprägten raumordnungspolitischen Schwerpunkte an. Themen, die bei einem Land „herausfallen“, tauchen als neuer Schwerpunkt in einem anderen Land auf. Auch die von der MKRO erarbeiteten und beschlossenen „Leitbilder der Raumentwicklung“ von 2006 und 2016 gehen in unterschiedlicher Weise in die LEPs der Länder ein. Einige Pläne erwähnen die Leitbilder nur in ihrer Präambel, andere setzen sich intensiver mit ihnen auseinander, bis hin zu einer kapitelweise kongruenten

Befassung. Je jünger ein Plan ist, desto intensiver befasst er sich tendenziell mit den Leitbildern. Das gilt insbesondere für Pläne, die nach 2006 in Kraft getreten sind. Mit der Bezeichnung „Bibel“ der Raumordnung unterstreicht eine Länderexpertin den Stellenwert, den die Leitbilder inzwischen in einigen Ländern haben. Die Charakterisierungen anderer Kollegen fallen weniger euphorisch aus: Argumentationsmaterial, Orientierungshilfe oder kleinster gemeinsamer Nenner ohne Bindungswirkung.

Verallgemeinernde Schlüsse ermöglicht die Analyse der LEPs kaum, da Raumordnung im Wesentlichen Ländersache ist und die unterschiedlichen Schwerpunkte auf Grundlage der heterogenen topographischen, naturräumlichen, demografischen, sozioökonomischen und kulturellen Voraussetzungen gesetzt werden. Insgesamt differenzieren die Planwerke im Kontext der komplexen Regelungserfordernisse in manchen Themenfeldern aber stärker aus und verrechtlichen zunehmend.

In Bezug auf einen ab- oder zunehmenden Stellenwert der Raumordnung sind die Pläne selbst nur bedingt aussagekräftig, da sie nur den Rahmen für die Regionalplanung und die Bauleitplanung sowie die Fachplanungen vorgeben. Da die Bindungswirkung der Festlegungen in den LEPs – und damit die Vorgaben für die Bindungswirkung für die regionalplanerischen Festlegungen – aber zunimmt, spricht dies für eine wachsende Bedeutung.

Wie die Planwerke diese Ebenen des Planungsvollzugs tatsächlich beeinflussen, ist insofern schwer messbar. Aus Sicht der Autoren belegt ein Beispiel aber den abnehmenden Stellenwert: Diverse Länder sehen eine Weiterentwicklung ihrer Zentrale-Orte-Konzepte – vor dem Hintergrund der Entwicklungen – zwar als notwendig an, können die erforderlichen Restrukturierungen im Rahmen von Fortschreibungen aber nicht vollziehen oder politisch nicht durchsetzen.



Foto: Matthias Furkert

Bunte Vielfalt der Landesentwicklungspläne und -programme

Experten zum Wandel des Stellenwertes

Da eine flächendeckende Analyse der nachgeordneten Planungsebenen nicht leistbar ist, dienen Einschätzungen der Landesplaner und des Vertreters des Bundes im Folgenden dazu, die aktuelle Situation zu skizzieren. Sie sind damit ein weiterer Baustein, der den Stellenwertwandel beleuchtet. Die Ausführungen sind vorsichtig zu interpretieren, da die Binnensicht aus Opportunitätsgründen in der Regel positiver ausfällt.

Die Ländervertreter schätzen den eigenen Stellenwert – mit wenigen Ausnahmen – aktuell grundsätzlich positiv ein. Die Bedeutung habe in vielen Ländern in der Vergangenheit zwar geschwankt, stagniere derzeit aber oder nehme sogar zu. Zum vergleichsweise hohen Stellenwert trage die intensive Zusammenarbeit mit den Regionen und den kommunalen Gebietskörperschaften bei. Speziell durch Beteiligungsformate, Mitarbeit und Information bei planerischen Vorhaben vor Ort bekomme die Planung wichtige Impulse

und steigere die Akzeptanz der Bevölkerung. Regierungsintern werde das Ansehen der Raumordnung und Landesplanung insbesondere durch den Querschnittsbezug, die Überfachlichkeit und den Abwägungsanspruch gefördert, die zu ihren Alleinstellungsmerkmalen gehörten. Die Querschnittsorientierung impliziere andererseits aber auch oftmals eine Konfrontation mit einem zuständigen Fachressortkollegen. Mehrere Experten monieren zudem, dass (Bundes)Fachplanungen zunehmend Aufgaben dominieren, die vorher die Raumordnung gesteuert hat. Damit gehe ein Bedeutungsverlust einher. Andere berichten von einer engen komplexitär angelegten Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen Fachplanungen.

Die Ländervertreter scheuen vielfach, sich untereinander zu vergleichen und die eigene Position einzuordnen. Mehrere von ihnen sehen aber die Position der Bundesraumordnung als geschwächt an und führen dies vor allem auf eine mangelhafte politische Schwerpunktsetzung auf raumordne-

rische Themen durch das zuständige Bundesministerium zurück. Der Vertreter des Bundes setzt den von den Länderexperten attestierten Bedeutungsrückgang mit der durch die Föderalismusreform eingeführten konkurrierenden Gesetzgebung in Zusammenhang. Sie hat dem ROG den Status als Rahmengesetz genommen. Zudem seien die Länder sehr kritisch, wenn es um Änderungen beim ROG zugunsten der Kompetenzen auf Seiten des Bundes ginge. Dennoch habe die Bundesraumordnung in den letzten Jahren viele Themen und Prozesse angestoßen. Beispiele seien etwa die Implementierung der elf Metropolregionen, der vier europäischen Metropolitanen Grenzregionen oder die durch die Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) generierten innovativen Entwicklungen in unterschiedlichen Themenfeldern und regionalen Konstellationen. Letztere bestünden oft auch nach Auslauf der Förderung weiter.

Diverse Experten berichten über eine sinkende politische Aufmerksamkeit für raumordnerische Themen. Das wird an der deutlich rückläufigen Beteiligung von Ministern an der Arbeit der MKRO sichtbar und belegt, dass das oben ausgeführte positive Selbstbild zumindest teilweise nicht mit der

Außenwahrnehmung korrespondiert. Ein Experte bringt es auf den Punkt: *„Die meisten Minister wussten eigentlich gar nicht, was Raumordnung ist.“* Raumordnung funktioniere immer nur dann gut, wenn sie auf der politischen Agenda stünde: *„Erkennen die Politiker das für sich als Steuerungsinstrument, können die da inhaltlich was mit anfangen oder sind das für sie böhmische Dörfer?“*

Insgesamt zeichnen die Experten ein positiveres Bild, als es die institutionellen und personellen Veränderungen vermuten lassen. Aufgrund der besonderen Kompetenzen und Fähigkeiten der Raumordnung bei gleichzeitig zunehmenden Nutzungskonflikten und unterschiedlichen Raumansprüchen prognostizieren die meisten Experten auch für die Zukunft eine zumindest gleichbleibende Bedeutung der Raumordnung. Obwohl die subjektiven Stimmen den Bedeutungswandel insgesamt sehr heterogen darstellen, betonen die Experten einhellig, dass der jeweilige Stellenwert der Raumordnung stark personenabhängig sei. Dies gelte gleichermaßen für das Inerscheintreten der einzelnen Raumordnungsvertreter wie auch für die Wahrnehmung durch die politischen Entscheider.

Raumordnungsvertreter reflektieren den Status quo und die Handlungsoptionen ihrer Disziplin

Als besondere **Stärke** der Raumordnung nannten fast alle Ländervertreter die durch ihre formellen Instrumente geschaffene langfristige Planungssicherheit. Sie schafft zum Beispiel Verlässlichkeit für Investitionen. Ein weiterer, häufig genannter zentraler Aspekt ist die organisatorische Bündelung in Verbindung mit dem überfachlichen Anspruch der Raumordnung. Die Raumordnung liefere beispielsweise wichtige Beiträge, um die Daseinsvorsorge gemeinsam mit der Fachplanung zu sichern. Neben den formellen Instrumenten seien auch die informellen Instrumente wichtig, um Konflikte zu lösen und Konsens zu finden. Sie zählten aber eher zu den unbekannteren Stärken. Eine Landesvertreterin bringt die Stärken wie folgt auf den Punkt: *„Eigentlich hat die Raumordnung mit diesem übergeordneten, überfachlichen Anspruch und auch mit den Moderationsansätzen beste Voraussetzungen, um für die Zukunftsaufgaben echte Lösungen anzubieten.“*

Eine der wesentlichen **Chancen** für die Raumordnung besteht demnach darin, ihre positiven Effekte und Leistungen – wie die Beseitigung von Unordnung – und insbesondere

die informellen Instrumente und deren Potenziale mehr in den Fokus zu rücken und für sich zu reklamieren. Auch insgesamt müsse es die Raumordnung wieder besser schaffen, Themenfelder stärker zu besetzen, die Potenziale der Raumordnung stärker herauszustreichen und diese als nachvollziehbare politische Botschaften an die Entscheider zu „verkaufen“. Zur Identifikation von Zukunftsaufgaben eigneten sich Strategie- und Leitbildprozesse. In diesem Kontext strichen die Experten häufig den Landesentwicklungsstrategieprozess in Schleswig-Holstein als vorbildhaft heraus. Eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Kollegen der Fachplanungen böte sich ebenfalls an und enthalte oft eine anzustrebende synergetische Win-win-Situation. Diese bestehe nicht zuletzt im fachlichen Austausch und den dadurch erzielten Qualitäts- und Lerneffekten. Um diese positiven Effekte zu erreichen, brauche es aber vielfach eine bessere Ausstattung mit qualifiziertem Personal. Nur so seien die Chancen in Potenziale und konkretes Handeln umzusetzen.

Einige Aspekte, die unter den Stärken bereits aufgeführt wurden, könnten gleichzeitig auch **Schwächen** für die Raum-

ordnung bedeuten. Langfristorientierung und die implizite Verbindlichkeit der raumordnerischen Planwerke stünden oft konträr zu den heutigen politischen Gepflogenheiten und Funktionsweisen. *„Wenn ich ein Ziel formuliere, muss sich jeder dran halten und das verhindert Gemauschel. Aber Politiker wollen mauscheln.“* Die Raumordnung könne teilweise auch nicht adäquat auf die sich in immer schnelleren Zeitabständen ändernden Herausforderungen reagieren. Die Divergenz zwischen der langfristigen, abwägenden und strategischen Raumordnung und der kurzfristigen (Tages-)Politik schwäche aktuell am meisten.

Die Politik wünsche sich zum einen schnelle Lösungen und Umsetzungen, aber auch solche, die schnell sichtbar werden. Raumordnung ließe sich nur sehr bedingt für Darstellungszwecke nutzen, enthalte aber oft kontroverse Entscheidungen und gelte insofern bei vielen Politikern als unattraktive Disziplin: *„Die Tagespolitik wird natürlich immer daran gemessen, ob ich irgendwo ein Band durchschneiden oder eine Autobahn eröffnen kann. Mit der Raumordnung kann ich nur dafür sorgen, dass ein Korridor zur Verfügung gestellt wird, auf dem dann irgendwann mal eine Autobahn gebaut wird oder eine Ansiedlung stattfindet.“*

Die teils geringe Wahrnehmung der Raumordnung als Disziplin benannten die Experten in den Interviews unterschwerlich häufig als Schwäche. Viele Politiker und die meisten Bürger brächten mit ihr nur eine abstrakte, schwer zu verstehende („*Planer-Latein*“), langwierige, formalistische und rechtslastige Materie in Verbindung, die zudem oftmals mit Innenarchitektur verwechselt würde. Mehrfach sprechen die Experten in diesem Kontext auch von einer Wahrnehmung der Raumordnung als „*Verhinderungsplanung*“, die häufig Planungsverzögerungen impliziere, weil ihre Verfahren so lange dauerten.

Dass die Vorzüge der Raumordnung bei vielen Politikern unzureichend bekannt seien, erschwere die Kommunikation sowie das Erlangen von beständiger Aufmerksamkeit. Im Gegensatz zur Fachplanung verfüge die rahmengebende Raumordnung kaum über eigene Förderprogramme. Würde die Raumordnung analog zur Städtebauförderung mit entsprechenden großvolumigen Förderprogrammen unterlegt, sei direkt mehr politische Aufmerksamkeit gegeben. Eine förderpolitische Unterlegung der Raumordnungspolitik ist unter den Experten jedoch umstritten, da eine monetäre Aufwertung die als besonders wichtig erachtete Neutralität reduziere. Gleichzeitig trete die Raumordnung dadurch in eine Konkurrenzsituation mit den Fachplanungen ein.

Mehrere Experten stellen den Personalabbau sowohl als Schwäche als auch als Risiko für eine effektive Landesplanung dar, da sich die zunehmenden und komplexer werdenden Aufgaben nur mit einem quantitativ und ausbildungstechnisch ausreichenden Personalbestand bewältigen ließen. Beispielsweise sei nicht sichergestellt, dass die Landesplanungen die Gemeinschaftsbeschlüsse der MKRO auch verbindlich umsetzen oder deren Umsetzung überprüfen könnten.

Die vorherrschenden **Risiken und Bedrohungen** sind als Schwächen bereits angeklungen und können zudem in der Nichtbeachtung der identifizierten Chancen bestehen. Sie lassen sich in die Bereiche Image und Wahrnehmung sowie institutionelle und personelle Risiken unterteilen. Das Image als „*Verhinderungsplanung*“ verschlechtere sich zusätzlich auch dadurch, dass beinahe jeder Plan gerichtlich angefochten werde. So entstünde der Eindruck, die Planwerke seien nicht ausreichend durchdacht, die relevanten Akteure nicht umfassend beteiligt oder die Raumordnung

4

Handlungsansätze zur Effektivierung der Raumordnung in Deutschland

Handlungsansatz	Beispielhafte Maßnahmen
1. Höhere Akzeptanz durch Beteiligung und einfachere Sprache	<ul style="list-style-type: none"> Planersprache vereinfachen und Themen interessanter und greifbarer gestalten Moderne Beteiligungsformate mit Kommunikation auf Augenhöhe einsetzen (bspw. Aufstellung Landesentwicklungsstrategie)
2. Institutionelle und systemimmanente Probleme lösen	<ul style="list-style-type: none"> Flexible Planfortschreibung ermöglichen und Verfahren verkürzen Zusammenarbeit mit den Fachplanungen intensivieren
3. Personal mit Fachwissen in Schlüsselpositionen	<ul style="list-style-type: none"> Personal in Planungsbehörden aufstocken und Aus- und Weiterbildung einfordern und fördern Entscheider durch Informationsangebote (bspw. Planungsbeiräte) an raumordnerische Themen heranführen
4. Image verbessern	<ul style="list-style-type: none"> Medienpräsenz durch Aufnahme aktueller Themen erhöhen und eigene Leistungen herausstreichen durch den Einsatz von modernen/informellen Instrumenten innovativer werden
5. Bund-Länder-Zusammenarbeit optimieren	<ul style="list-style-type: none"> Leitbildprozess effektiver Gestalten und Themen präzise und mutig aufgreifen Komplexität der rechtlichen Situation vereinfachen und rahmensetzende Kompetenzen der Bundesraumordnung wieder erhöhen, um bessere Vergleichbarkeit (etwa bei den Zentrale-Orte-Konzepten) zu gewährleisten

Quelle: eigene Zusammenstellung

übe ein zu straffes Regime aus. Auch die „Mutlosigkeit“, die sich in einigen Ländern aufgrund der Rahmenbedingungen breit gemacht habe, trage zum gegenwärtigen problematischen Image der Raumordnung bei. Als institutionelle Risiken wurde vornehmlich eine „Zerfaserung“ der Raumordnung durch neue Ressortzuschnitte oder eine Trennung von fachlich wichtigen Themen genannt. Raumordnung benötige den Kontakt zur raumordnungsnahen Themen und Disziplinen. Personelle Risiken bestehen aus Expertensicht häufig darin, dass die Raumordnung sehr stark personenabhängig sei. Entscheider würden sich häufig – aufgrund der Komplexität der Materie und aus Angst vor kontroversen oder prestigelosen Entscheidungen – nicht an die Raumordnung und Landesplanung „herantrauen“.

Werden die aktuellen Verfahrensweisen fortgeführt, wirken sich die genannten Schwächen und Risiken negativ auf die Raumordnung und damit auf die räumliche Entwicklung in Deutschland aus. Um die sich in Zukunft stellenden Aufgaben besser zu lösen, lassen sich ausgehend von der Analyse Handlungsoptionen ableiten. Dabei zeigt sich, wie sich aus den vorhandenen Schwächen, Risiken und Gefahren Stärken und Chancen entwickeln können (vgl. Homburg 2017: 501). Auf Grundlage der Analysen lassen sich fünf gleichrangige Handlungsansätze ableiten, die die Situation der Raumordnung verbessern können. In manchen Aspekten überschneiden und ergänzen sie sich. Abbildung 4 führt die Handlungsansätze inklusive exemplarischer Maßnahmen auf.

Fazit – Große Potenziale und Herausforderungen

Die eingangs gestellte Frage zum Bedeutungswandel der Raumordnung lässt sich klar beantworten. Ihre Bedeutung ist insgesamt deutlich zurückgegangen. Die Raumordnung hat beim Bund und in vielen Ländern nicht mehr den Stellenwert, der wegen ihrer Potenziale angemessen wäre. Das zeigen diverse institutionelle und personelle Entwicklungen sowie die Planaufstellungs- und Fortschreibungspraxis. Ist dies ein Problem? Oder sollte sich die Raumordnung mit diesem in zahlreichen Bundesländern aktuell stagnierenden Status quo zufrieden geben – zumal auch andere Bereiche an politischem Stellenwert und Aufmerksamkeit eingebüßt haben? Der vom Vertreter der Bundesraumordnung in diesem Zusammenhang ausgesprochene Satz trifft wohl den Kern der Sache: *„Es kommt nicht darauf an, ob Raumordnung draufsteht, sondern, dass Raumordnung drin ist.“* Stellenwert und Aufmerksamkeit für die Disziplin sind kein Selbstzweck. Wenn diese aber sinken und das dazu führt, dass die Raumordnung in ihren Kernaufgaben behindert wird, dann gilt es zu handeln und einen Ausweg aus dem Dilemma zu finden.

Ob die Situation so bleibt, hat die Raumordnung teilweise selbst in der Hand. Es hängt davon ab, wie sie es schafft, die komplizierten und heterogenen Verfahren – mit einer fast nicht mehr zu überblickenden Vielfalt – zu vereinfachen und anzugleichen. Gelingt es ihr, mit ihren teils veralteten Plänen aktuelle Fragen zu beantworten und/oder möglichst kurzfristig Regelungen für sich stellende neue Herausforderungen zu finden? Nicht zuletzt hängt es von der Art und Weise ab, wie sie sich ihrer Themen annimmt, diese

aufbereitet und kommuniziert. Zu einem großen Teil unterliegen die Geschicke der Raumordnung aber der politischen Schwerpunktsetzung und der Frage, ob die Politik die Raumordnung versteht und sie ihre Potenziale nutzen will. Kunzmann (2002: 70) stellte bereits vor mehr als 15 Jahren fest, dass die Politik der Raumordnung ihre Liebe entzogen habe. Demzufolge ist es elementar wichtig, die verlorene Aufmerksamkeit und das Interesse der Politik zurückzugewinnen. Der Fokus der formulierten Handlungsansätze sollte also hierauf liegen. Mit einem gesteigerten politischen Stellenwert gingen automatisch quantitative und qualitative Verbesserungen beim zuständigen Personal einher.

Die Anforderungen an den Raum werden zunehmend komplexer. Keine andere Disziplin hat eine bessere Gesamtperspektive und kann somit versierter mit den komplexen Querschnittsthemen umgehen als die Raumordnung. Daher ist sicher, dass die Raumordnung eine Zukunft hat. Die Zeichen deuten darauf, dass es eine gute Zukunft wird und sie ihre Potenziale für die räumliche Ordnung und Entwicklung Deutschlands besser entfalten kann. Nur Mut!

Die empirischen Ergebnisse in diesem Beitrag basieren im Wesentlichen auf einer an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund angefertigten Studienarbeit (Skowronski 2017). Das BBSR förderte den Erstellungsprozess.

Literatur

- Aring, Jürgen**, 2006: Der Entstehungsprozess der neuen Leitbilder der Raumentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 11/12: 613–620.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung**, 2017: Raumordnungsbericht 2017 – Daseinsvorsorge sichern, Bonn.
- Blotevogel, Hans Heinrich** (Hrsg.), 2002: Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 217, Hannover.
- Blotevogel, Hans Heinrich; Schelhaas, Bruno**, 2011: Geschichte der Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung; ARL (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover: 76–201.
- Blotevogel, Hans Heinrich**, 2012: Herausforderungen für die Raumordnungsplanung heute - Neue Zielsetzungen, harte und weiche Steuerungsmodi. In: Steger, Christian O.; Bunzel, Arno (Hrsg.): Raumordnungsplanung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff. Schriftenreihe der Freiherr-vom-Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften, Bd. 2, Wiesbaden: 11–41.
- BMRBS – Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau**, 1986: Raumordnungsbericht 1986. Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 06.061, Bonn.
- Briesen, Detlef; Strubelt, Wendelin**, 2015: Zwischen Kontinuität und Neubeginn: Räumliche Planung und Forschung vor 1945. In: Dieselben (Hrsg.): Raumplanung nach 1945. Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main, 15–54.
- Danielzyk, Rainer; Thimm, Insa; Ritzinger, Anne/Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur; BMVI** (Hrsg.), 2016: Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung. BMVI-Online-Publikation Nr. 3/2017, Bonn.
- Danielzyk, Rainer; Knieling, Jörg**, 2011: Informelle Planungsansätze. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung; ARL (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover: 473–498.
- Durner, Wolfgang**, 2009: Das neue Raumordnungsgesetz. In: Natur und Recht, Jg. 31, H. 6: 373–380.
- Furkert, Matthias**, 2015: Erkennen und Handeln: Restrukturierung der landesplanerischen Mittelbereiche in Rheinland-Pfalz. GEOGRAPHICA – Schriftenreihe für Geowissenschaften und Geographie, Bd. 11, Hamburg.
- Fürst, Dietrich**, 2010: Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung, Bd. 1, Detmold.
- Gnest, Holger**, 2008: Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 337, Hannover.
- Goppel, Konrad**, 2011: Programme und Pläne. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung; ARL (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover: 435–450.
- Greiving, Stefan; Flex, Florian; Terfrüchte, Thomas**, 2015: Vergleichende Untersuchung der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 73, H. 4: 285–297.
- Homburg, Christian**, 2017: Marketingmanagement. Strategie – Instrumente – Umsetzung – Unternehmensführung, 6. Auflage, Wiesbaden.
- Hübler, Karl-Hermann**, 2004: Ethik und Raumplanung in Deutschland. In: Lendi, Martin; Hübler, Karl-Hermann (Hrsg.): Ethik in der Raumplanung. Zugänge und Reflexionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 221, Hannover: 68–103.
- Kegler, Harald**, 2009: „Der Begriff der Ordnung“. Zwischen NS-Staat und Bundesrepublik: Das Modell der zentralen Orte als Idealbild der Raumordnung. In: Mäding, Heinrich; Strubelt, Wendelin (Hrsg.): Vom dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung. ARL Arbeitsmaterial, Nr. 346, Hannover: 188–209.
- Kegler, Harald**, 2017: Raumordnung und sein „Erfinder“ Ein Schlüsselbegriff wird 90. In: PLANERIN, H. 2: 38–39.

- Kegler, Harald; Rhede-Bauers, Christiane**, 2015: Ein Museum für die Raumordnung. Vorschlag zu einem neuen und alten Thema. In: PLANERIN, H. 3: 42–43.
- Knieling, Jörg**, 2017: Governance der Raumentwicklung. Neue Formen des Zusammenspiels von öffentlicher Hand, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. In: Weith, Thomas; Strauß, Christian (Hrsg.): „Im Plan oder ohne Plan?“ Raumplanung in (Ost-)Deutschland seit 1989/90, Münster: 155–164.
- Kunzmann, Klaus R.**, 2002: Raumplanung: ein Tiger ohne Zähne? In: Zukunftsforum Raumplanung. Gemeinsamer Kongress 2001 von ARL und BBR. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 218, Hannover: 68–73.
- Leendertz, Ariane**, 2009: Der Gedanke des Ausgleichs und die Ursprünge des Leitbildes der „gleichwertigen Lebensbedingungen“. In: Mäding, Heinrich; Strubelt, Wendelin (Hrsg.): Vom dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung. ARL Arbeitsmaterial, Nr. 346, Hannover: 210–225.
- Mäding, Heinrich**, 2015: Raumordnungspolitik auf dem Prüfstand 1977: Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel im Kontext der Fachdiskussion. In: Briesen, Detlef; Strubelt, Wendelin (Hrsg.): Raumplanung nach 1945. Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main: 225–254.
- Mäding, Heinrich; Strubelt, Wendelin**, 2009: Vom dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung. ARL Arbeitsmaterial, Nr. 346, Hannover.
- Mießner, Michael**, 2015: Die Raumordnungspolitik der Bundesrepublik in der Nachkriegszeit. In: Briesen, Detlef; Strubelt, Wendelin (Hrsg.): Raumplanung nach 1945. Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main: 197–223.
- Mießner, Michael**, 2017: Staat – Raum – Ordnung. Zur raumordnungspolitischen Regulation regionaler Disparitäten. Raumproduktionen: Theorie und Gesellschaftliche Praxis, Bd. 25, Münster.
- Priebs, Axel**, 2013: Raumordnung in Deutschland, Braunschweig.
- Reiß-Schmidt, Stephan**, 2015: Germany. In: disP – The Planning Review, Jg. 51, H. 1: 40–41.
- Ritter, Hubert (Hrsg.)**, 1928: Wohnung, Wirtschaft, Gestaltung. Ein Querschnitt durch die Leipziger Siedlungswoche März 1927, Berlin et al.
- SARO – Sachverständigenausschuss für Raumordnung**, 1961: Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des SARO, Stuttgart.
- Scheuplein, Christoph**, 2009: Ariane Leendertz: Ordnung schaffen. Deutsche Raumplanung im 20. Jahrhundert. Göttingen 2008, Rezension. In: Erdkunde, Jg. 63, H. 1: 81–84.
- Seehofer, Horst** 2018: Heimat. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung; FAZ 30.04.2018: 6.
- Skowronski, Svenja**, 2017: Ein zahnloser Tiger!? Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Stellenwert der Raumordnung seit der deutschen Wiedervereinigung (unveröffentlichte Masterarbeit an der Technischen Universität Dortmund), Dortmund.
- Timmer, Reinhard; Erbguth, Wilfried**, 1980: Die Ressortierung der Raumordnung und Landesplanung – ein ungelöstes Problem? Anmerkungen anlässlich der Neuordnung in Nordrhein-Westfalen. In: Raumforschung und Raumordnung, 38. Jg., H. 4: 143–157.