



# Potenziale der Raumordnung

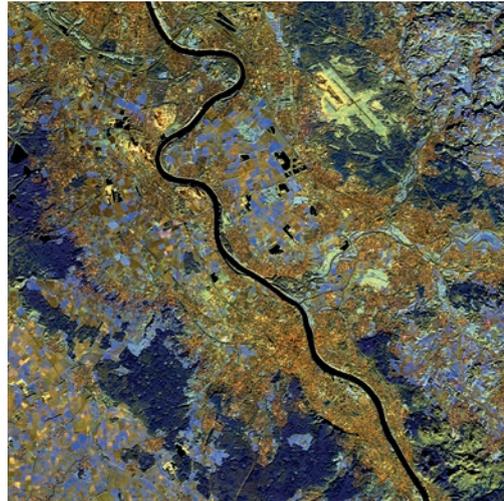
## Chancen erkennen, Zukunft gestalten

© mündifalis – contains modified Copernicus Sentinel data (2015 bis 2017)/ESA

Zusammenarbeit:  
Bund, Länder, Regionen  
und Fachplanungen

Beispiele: Hochwasser,  
Einzelhandel, Klima,  
Siedlungen, Rohstoffe

Und wie geht's weiter?  
Im Gespräch mit  
Vera Moosmayer



© mundialis; Region Köln/Bonn  
contains modified Copernicus Sentinel data (2015 bis 2017)/ESA

## Liebe Leserin, lieber Leser,

die Großstädte wachsen stark. Auch viele ländliche Räume verzeichnen seit Jahren immer mehr Einwohner. Dünn besiedelte Landkreise schrumpfen hingegen weiter, gleichzeitig ist die Bevölkerung hier relativ alt. Eine schlechte Kombination: Je geringer die Siedlungsdichte, desto weiter ist es bis zum nächsten Hausarzt oder zum Supermarkt. Das macht es gerade für ältere Menschen auf dem Land schwer.

Die demografische Entwicklung stellt Deutschland also vor unterschiedliche Herausforderungen. Es braucht – je nach Region – verschiedene Strategien, um die Bevölkerung mit Dienstleistungen und Gütern des täglichen Bedarfs zu versorgen. Doch wie lässt sich die Daseinsvorsorge sichern? Wie erhalten Menschen überall in Deutschland gleichwertigen Zugang zu infrastrukturellen, sozialen und medizinischen Einrichtungen?

Hier kommt die häufig unterschätzte Raumordnung ins Spiel – das Beispiel Daseinsvorsorge veranschaulicht ihre Kompetenzen besonders gut. Die Raumordnung koordiniert und moderiert die vielfältigen und oft konkurrierenden Nutzungsansprüche an den Raum und seine Ressourcen. Für viele alltägliche Fragen, die Menschen überall im Land beschäftigen, stellt sie daher wichtige Weichen. Gibt es einen Supermarkt in meiner Nähe? Wie weit ist es bis zum nächsten Krankenhaus? Und bin ich ans Internet angeschlossen?

„Raumordner“ planen aber nicht nur Trassen für neue Straßen oder setzen den Rahmen für unterschiedliche Flächennutzungen; beispielsweise für den großflächigen Einzelhandel, Industrie, Gewerbe oder Windenergie. Sie beschäftigen sich auch mit Themen wie Hochwasservorsorge, Klimaanpassung und Rohstoffsicherung. Doch wie lassen sich die unbestritten großen Potenziale der Raumordnung zukünftig noch stärker nutzen?

Dieser Frage gehen unsere Autoren in diesem Heft nach. Sie zeichnen den Status quo und Zukunftspfade der häufig angestaubt daherkommenden Raumordnung nach. Beispiele aus ausgewählten Teilbereichen verdeutlichen, was möglich ist – aber auch, wo (noch) Herausforderungen warten. Die Zusammenarbeit von Bund, Ländern, Regionen und Fachplanungen steht ebenso im Fokus wie spezielle Strategien und Instrumente. Eins zeigen die Autoren in ihren Beiträgen – mal latent, mal sehr direkt – immer wieder auf: wie Raumordnung Zukunft gestalten kann, um dem Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse von der Großstadt bis zur kleinen Landgemeinde näher zu kommen.

Daniel Regnery  
für das Redaktionsteam IzR

# Inhalt

22



Quelle: Region Hannover, Ausschnitt aus dem Regionalen Raumordnungsprogramm 2016 der Region Hannover

48



Foto: Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie

4

## Raumordnung: Die unbekannte, verkannte Schöne?!

Einführung  
Matthias Furkert

6

## Eine Disziplin im Wandel: Entwicklung, aktueller Stellenwert und Handlungsoptionen der Raumordnung

Entspricht der aktuelle Stellenwert der Raumordnung ihren Potenzialen für eine nachhaltige räumliche Ordnung und Entwicklung Deutschlands?  
Matthias Furkert, Svenja Skowronski

22

## Potenziale und Perspektiven von Raumordnung und Raumentwicklung

In einer Gesellschaft, die sich nach weniger Komplexität und schnellen Lösungen sehnt, haben Raumordnung und Raumentwicklung als Instrumente des langfristigen Ausgleichs einen schweren Stand.  
Rainer Danielzyk, Axel Priebes

34

## Raumordnung – eine kritische Betrachtung

Die Aufgaben der Regionalplanung – insbesondere im Zusammenhang mit der Energiewende  
Stephan Mitschang

48

## Raumordnung kann Meer

In einem Spannungsfeld aus Wirtschaft, Wissenschaft und Umwelt erfüllt die maritime Raumordnung eine entscheidende Rolle.  
Bettina Käppeler, Annika Koch, Nele Kristin Meyer, Ulrich Scheffler

56

## Raumordnerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels

Das Beispiel Niedersachsen: Für die Zukunft stellen sich neue Herausforderungen, insbesondere durch den wachsenden Onlinehandel.  
Holger Gnest, Hildegard Zeck

68

## Die Landesentwicklungsstrategie Schleswig-Holstein 2030

Welche Strategien, Konzepte und Lösungen benötigt das Land heute und in den nächsten Jahren? Was sind Schwerpunkte und klare Ziele?  
Joschka Knuth, Frank Liebrecht

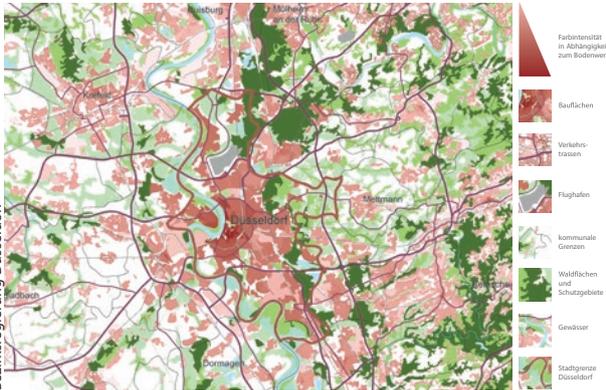
78

## Hochwasser: Kann Raumordnung vorbeugen helfen?

Erfahrungen aus der hochwassergeprüften Planungsregion um Dresden, ergänzt um einen kurzen Blick auf die bundesweite Diskussion  
Peter Seifert

108

Quelle: Blinde/van Gemmeren,  
Bezirksregierung Düsseldorf



152

Foto: © S. Schwarz, IÖR-Media



**94 Raumordnerische Rohstoffsicherung: Das Beispiel des Regierungsbezirks Unterfranken**  
Für die drei unterfränkischen Regionalen Planungsverbände laufen aktuell Fortschreibungen in den Kapiteln zur Rohstoffsicherung an.  
Oliver Weidlich, Sandra Weber, Sandra Wiebel

**138 Raumordnung im Untergrund: „Gesteinsformationen enden nicht an Staatsgrenzen“**  
Warum die Raumordnung zukünftig auch für Vorhaben unter Tage immer wichtiger wird  
Im Gespräch mit Gerold Janssen

**108 Siedlungsentwicklung in einem prosperierenden Verdichtungsraum**  
Das Beispiel Düsseldorf: Der Beitrag reflektiert raumordnerische Instrumente, die Regionalplanungsinstitutionen in NRW nutzen können.  
Julia Blinde, Christoph van Gemmeren

**142 Grenzen unwirksamer machen**  
Raumordnerische Projekte über nationale Grenzen hinweg sind immer noch schwierig. Dennoch gibt es viele erfolgreiche Projekte.  
Dirk Gebhardt, Rupert Kawka

**118 An den Klimawandel anpassen: Vom KlimaMORO zum Regionalplan Leipzig-Westsachsen 3.0**  
Der Beitrag beschreibt die Herangehensweise mit regionalen Fallbeispielen zum Siedlungsklima, zur Forstwirtschaft und zum Hochwasserschutz.  
Andreas Berkner, Katrin Klama

**152 Die Umweltdimension der Raumordnung stärken**  
In bundesrelevanten Strategien finden sich zahlreiche Leitbilder, Instrumente und Handlungsansätze zur Raumentwicklung mit Umweltbezug.  
Gerold Janssen, Wulf Hülsmann, Sebastian Bartel, Franziska Wolff

**128 Zwischen den Stühlen: Politische Egoismen und fachliche Notwendigkeit**  
Der Beitrag gibt Empfehlungen aus der Planungspraxis – und stellt den sachlichen Teilplan „Daseinsvorsorge“ von Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg vor.  
Marion Schilling, Steffi Pforte

**164 Raumordnung weiterentwickeln**  
Aus den Beiträgen in diesem Heft ergeben sich vielfältige Fragen zur Zukunft der Raumordnung in Deutschland. Wie lassen sie sich beantworten?  
Im Gespräch mit Vera Moosmayer



© GordonGrand / Fotolia

# RAUMORDNUNG

Die unbekannte, verkannte Schöne?!



---

**Dr. Matthias Furkert**

ist Projektleiter in der Abteilung Raumordnung und Städtebau des BBSR. Er beschäftigt sich vornehmlich mit der Bundesraumordnung sowie landesplanerischen Themen und hat den Entstehungsprozess dieses Hefts maßgeblich fachlich begleitet.  
[matthias.furkert@bbr.bund.de](mailto:matthias.furkert@bbr.bund.de)

Schon unter den Studierenden an den deutschen Planungs-fakultäten gilt das Fach Raumordnung als eher abstrakt und vergleichsweise unattraktiv. Raumordner fühlen sich zunehmend nicht verstanden und es entsteht der Eindruck, dass sich in der Planerzunft mancherorts eine gewisse Mutlosigkeit breit macht. Aber warum ist das so? Die Raumordnung erbringt – als zusammenfassende Politik und Planung – immense Leistungen für den föderalen Staat und die Gesell-

schaft. Sie legt mit ihren unterschiedlichen Instrumenten beispielsweise den Rahmen dafür fest, wo welche Nutzung der endlichen Ressource Fläche stattfinden soll, schafft Interessensausgleich und intergenerationelle Verteilungsgerechtigkeit und trägt somit entscheidend zu gleichwertigen Lebensbedingungen und einer nachhaltigen Raumentwicklung in Stadt und Land bei.

## Die Potenziale der Raumordnung verwirklichen

Die Beiträge in diesem Heft stellen die Potenziale der Raumordnung heraus und veranschaulichen diese mit Beispielen aus den Ländern und Regionen. Experten aus der Raumforschung stellen die Entwicklung, den Status quo und die Potenziale der Raumordnung auf der übergeordneten Ebene dar. Sie reflektieren aber auch die sich stellenden Herausforderungen und Schwächen. Wie bunt das Meinungsbild in der Raumforschung ist, zeigt sich allein schon an den favorisierten Handlungsoptionen. Danielzyk und Priebis streichen exemplarische Potenziale von Raumordnung und Raumentwicklung heraus und plädieren für eine stärkere Verknüpfung formaler Instrumente und Strategien im Sinne einer „strategischen Regionalplanung“; wohingegen Mitschang in seiner kritischen Betrachtung eine Rückbesinnung auf die formalen Instrumente – also das klassische Pläne-machen – propagiert. Nach Furkert und Skowronski bestehen die größten Chancen für die Raumordnung in gezielten Maßnahmen, die das Image und ihre politische Wahrnehmung verbessern.

Praktiker verdeutlichen die Ausführungen mit Beispielen zu unterschiedlichen hierarchischen Planungsebenen und Themen. Vertreter des Bundes beleuchten die Bundesraumordnungspläne für Nord- und Ostsee und das Planvorhaben zu einem Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz. Gleich mehrere Autoren kritisieren die als regressiv wahrgenommene Entwicklung der Raumordnung auf der Bundesebene und votieren für eine stärkere Rolle des Bundes – etwa durch weitere Bundesraumordnungspläne. Auf der Länder-ebene stehen mit der Steuerung des großflächigen Einzelhandels und der Landesentwicklungsstrategie von Schleswig-Holstein zwei landesplanerische Schlüsselthemen im Fokus. Gnest und Zeck beleuchten die gewichtige Rolle der Raumordnung, nachhaltige Versorgungsstrukturen zu gewährleisten. Sie fordern eine konsequente Anwendung und Weiterentwicklung der Steuerungsinstrumente. Knuth und Liebrecht zeigen, dass die strategischen Planungs- und

Beteiligungsansätze auch auf der landesplanerischen Ebene ein immer größeres Gewicht bekommen und regen zur Nachahmung an.

Mit Fokus auf die von Danielzyk und Priebis in ihrem Beitrag als besonders bedeutsam herausgestellte regionalplanerische Ebene gewährt das Heft Einblicke in zahlreiche wichtige Themenfelder: Siedlungsentwicklung, Hochwasservorsorge, Rohstoffsicherung, Klimaanpassung, Sicherung der Daseinsvorsorge und Raumordnung im Untergrund. Die Grenzen der Raumordnung sind fließend. Dies gilt an Staatsgrenzen und für die Disziplingrenzen. Dementsprechend wollen Gebhardt und Kawka europäische Grenzen in raumordnerischen Belangen unwirksamer machen und die gemeinsame Planung erleichtern. Janssen et al. diskutieren die Potenziale der komplementären Zusammenarbeit der Raumordnung mit den Fachplanungen und -politiken am Beispiel der Umweltpolitik. Sie plädieren für eine verstärkte Zusammenarbeit, damit die Partner sich in ihren Kompetenzen ergänzen und beide von der Zusammenarbeit profitieren. Somit arbeiten die Autoren gute Gründe für eine intensive Auseinandersetzung mit der zwar nicht jedermann auf Anhieb zugänglichen, aber integrativen und konfliktlösenden Disziplin heraus.

Die Beiträge in diesem Heft veranschaulichen aber nicht nur die breit gefächerten Potenziale der Raumordnung. Sie sollen auch den Diskurs um ihre Weiterentwicklung intensivieren und die Raumordnung damit konkreter und attraktiver machen. Die Autoren geben dafür vielfältige Impulse, auf den unterschiedlichen Ebenen und für die formellen und informellen Instrumente. Hierzu nimmt Vera Moosmayer aus Sicht der Bundesraumordnung Stellung – und wirft abschließend einen Blick auf zukünftige Aufgaben und Herausforderungen.

In diesem Sinne: *Let's make Raumordnung great again!*



# 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](http://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](mailto: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](mailto: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 (Prieps 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 (Priebes 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 Priebes (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. Priebes 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.).

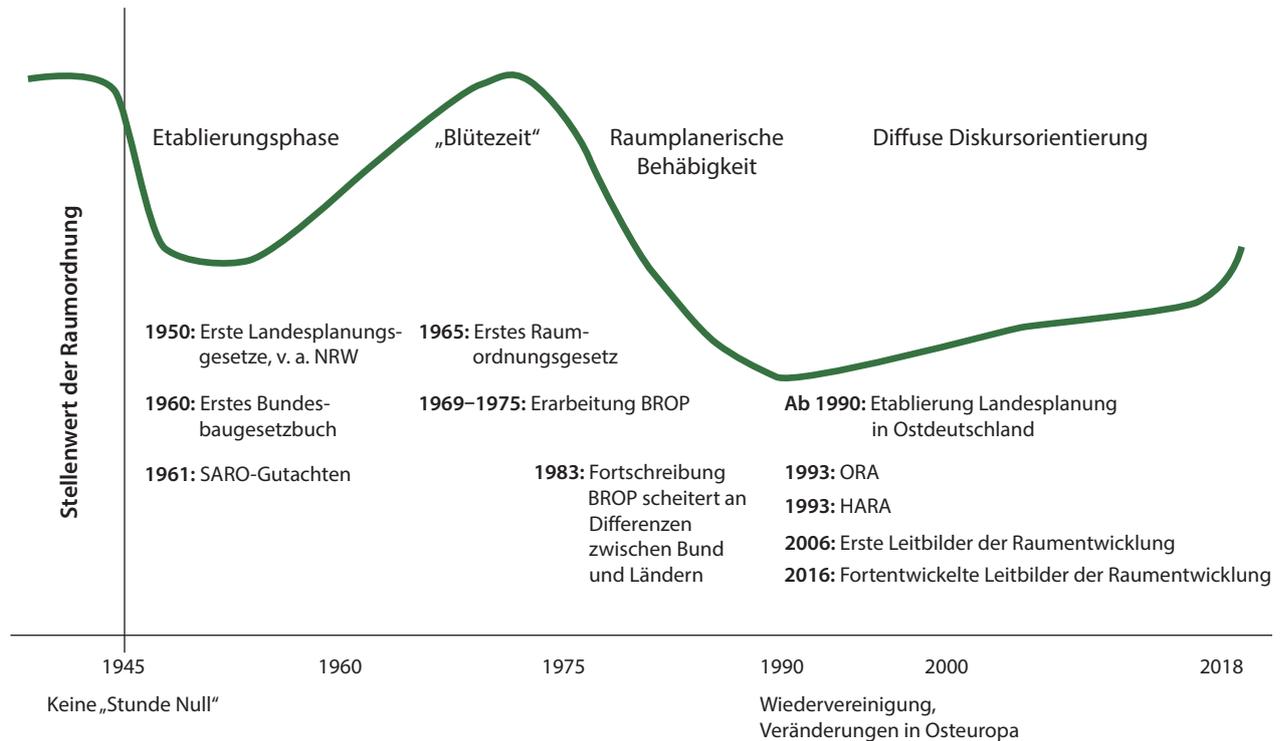
Die vorausgegangene Vorstellung der Hauptentwicklungslinien der bundesdeutschen Raumordnungspolitik zeigt, dass die Raumordnung deutlich von den jeweiligen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen und dem jeweiligen Zeitgeist geprägt ist und stets anpas-

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

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.

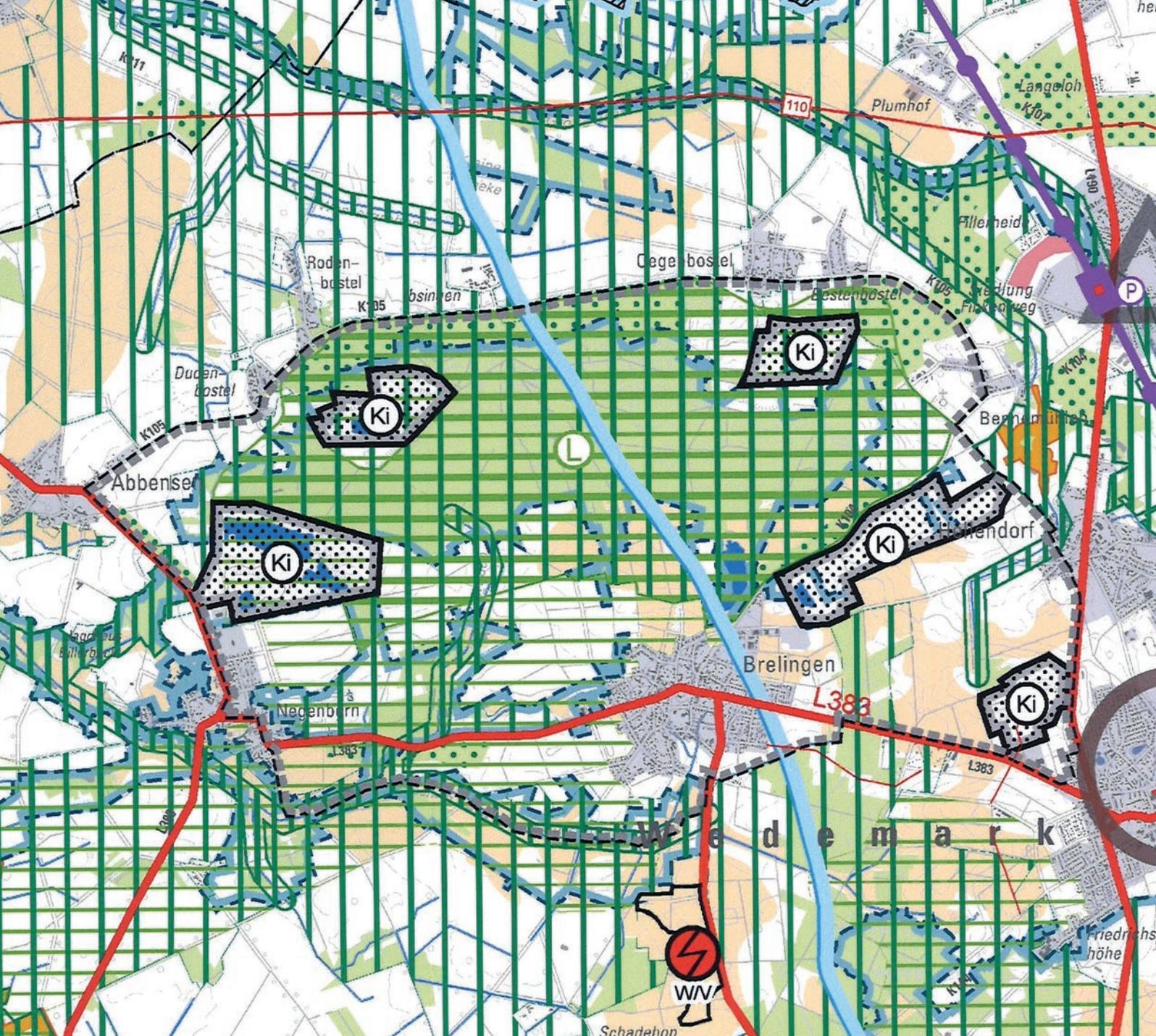
Die Anforderungen an den Raum werden zunehmend komplexer. Keine andere Disziplin hat eine bessere Gesamtperspektive und kann somit versierter mit den komplexen Querschnittsthemen umgehen als die Raumordnung. Daher ist sicher, dass die Raumordnung eine Zukunft hat. Die Zeichen deuten darauf, dass es eine 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.



# POTENZIALE UND PERSPEKTIVEN VON RAUMORDNUNG UND RAUMENTWICKLUNG



Quelle: Region Hannover: Ausschnitt aus dem Regionalen Raumordnungsprogramm 2016 der Region Hannover

In einer Gesellschaft, die sich vielfach nach einfachen Antworten und einer Reduzierung der Komplexität sehnt, haben Raumordnung und Raumentwicklung einen schweren Stand. Die Autoren heben in ihrem Beitrag die wichtige ausgleichende und vorsorgende Funktion der Raumordnung hervor.

---

**Prof. Dr. Rainer Danielzyk**

ist Generalsekretär der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und Professor am Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover. Er ist Mitglied in zahlreichen Gremien im Bereich Raumordnung und Regionalentwicklung und Vorsitzender des Beirats für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.  
danielzyk@arl-net.de

**Prof. Dr. Axel Priebis**

ist Professor für Angewandte Geographie, Raumforschung und Raumordnung an der Universität Wien und Mitglied verschiedener beratender Gremien zur Raumplanung (Beirat für Raumentwicklung, Landesplanungsrat Schleswig-Holstein, Fachbeirat für Stadtplanung und Stadtgestaltung der Stadt Wien). Er war 30 Jahre in der Landes- und Regionalplanung tätig und ist Autor eines Lehrbuchs zur Raumordnung in Deutschland.  
axel.priebis@univie.ac.at

Raumordnung und Raumentwicklung bilden die Komplexität der gesellschaftlichen Realität mit ihren Widersprüchen und Konflikten ab. Im Mittelpunkt steht die Auseinandersetzung mit den räumlichen Komponenten und Wirkungen zahlreicher Politikfelder. Dabei geht es um Wirtschaft, um Umwelt, um Soziales und natürlich um zahlreiche weitere Fachpolitiken wie etwa den Verkehr und andere technische Infrastrukturen. Diese Belange können in Raumordnung und Raumentwicklung nicht isoliert, sondern müssen stets im Zusammenhang und mit ihren Wechselwirkungen betrachtet werden. Was aus der fachlichen Brille klar und

stringent aussieht, kann in der Zusammenschau mit anderen, für sich genommen erst einmal ebenso berechtigten Ansprüchen an den Raum zu einer sehr vielschichtigen Herausforderung werden. In einer Gesellschaft, die sich vielfach nach einfachen Antworten und einer Reduzierung der Komplexität sehnt, haben Raumordnung und Raumentwicklung einen schweren Stand. Deswegen ist es Anliegen des vorliegenden Beitrages, ihre Bedeutung – vor allem auf der regionalen Ebene – zur Sicherung der Daseinsvorsorge, der Wettbewerbsfähigkeit, von Ressourcen und letztlich von individueller und kollektiver Lebensqualität aufzuzeigen.

## Ein differenzierter Blick auf die Raumordnung in Deutschland

Raumordnung und Raumentwicklung haben in Deutschland sowohl auf den einzelnen Ebenen als auch in den verschiedenen Ländern eine sehr unterschiedliche Bedeutung. Insbesondere auf der Bundesebene und in einigen Ländern wurde die Raumordnung in den letzten Jahren unter dem Vorzeichen der Liberalisierung, aber auch im Zusammenhang mit der Föderalismusreform, institutionell und instrumentell geschwächt.

### Bundesebene

Die bundespolitische Entscheidung, auf der Basis von Fachgesetzen die Vorhabenträger und die Bundesnetzagentur mit der Planung neuer Leitungstrassen zum Transport der im Norden produzierten Windenergie nach Süddeutschland zu beauftragen und nicht die Bundesraumordnung, war besonders symbolträchtig. Diese Entscheidung hat nicht nur die Raumordnung auf Bundesebene, sondern auch die Mitwirkungsmöglichkeiten der Landes- und Regionalplanung in den jeweiligen Gebieten erheblich geschwächt. Außerdem hat der Bund (mit Ausnahme der AWZ, also der küstennahen Meeresbereiche) bislang nicht von seinen Planungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht, obgleich es dafür, etwa beim Hochwasserschutz und bei den Standorten für Flug- und Seehäfen, durchaus gute Gründe gäbe. Die Tatsache, dass es auf europäischer Ebene keine Kompetenz der EU für Raumordnung gibt, wird seit langem durch die Bundesrepublik Deutschland mitverantwortet, weil sie eine solche Kompetenz ablehnt. Auch vielversprechende mitgliedstaatliche Ansätze wie das EUREK (1999) wurden nicht fortgesetzt. Die Folge sind aber nicht weniger EU-Regelungen, sondern eine (oft deutliche) Stärkung der EU-Fachpolitiken

bei häufig fehlender Koordinierung und gegenseitiger Abstimmung. Die Abwägung zwischen unterschiedlichen Belangen, der Kern jeder integrativen Planung, findet dadurch systematisch nicht statt.

### Länderebene

Auf der Ebene der Länder ist die Situation differenziert. Während die Landesplanung etwa in Schleswig-Holstein in den Jahren 2012–2017 in der Staatskanzlei ressortierte und federführend für eine breit und diskursiv angelegte Landesentwicklungsstrategie war (Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein 2016), werden in Nordrhein-Westfalen nach der Landtagswahl 2017 landesplanerische Regelungen liberalisiert. Dazu hat die Landesregierung die Landesplanung in das Wirtschaftsministerium verlagert und im Rahmen des „Entfesselungspakets II“ beschlossen, ein Änderungsverfahren für den Landesentwicklungsplan einzuleiten, um u. a. die bedarfsgerechte Planung von Siedlungs- und Gewerbeflächen zu flexibilisieren sowie die Planung und Genehmigung von Industrieanlagen zu erleichtern (Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen: 2017).

Die Beispiele zeigen, dass Fragen der Raumordnung und Raumentwicklung durchaus im politischen Bewusstsein präsent sind und bei Regierungsbildungen auf Landesebene programmatisch diskutiert werden. Unterschiedlich ist allerdings, wie sie interpretiert werden und ob die darin liegenden politischen Gestaltungsmöglichkeiten genutzt werden oder ob diese Themen eher als Belastung gesehen werden. Die Aktion in Nordrhein-Westfalen, die von der An-

kündigung begleitet wurde, die Wirtschaftskräfte des Landes durch Rücknahme landesplanerischer Regelungen zu „entfesseln“, findet vergleichbare Beispiele: So kündigten 2003 sowohl der bayerische als auch der niedersächsische Ministerpräsident Liberalisierungen an. Während Bayern die Landesplanung auf das bundesrechtlich notwendige Maß reduzieren wollte und die Aufstellung eines neuen, schlanken LEP ankündigte (Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber 2003), wollte Niedersachsen „die Zügel ein bisschen lockerer lassen“ und den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden mehr Spielraum zu eigener Entscheidung geben, wo sie etwas ansiedeln und entwickeln (Niedersächsischer Landkreistag 2003: 22).

Dass Deregulierung alleine keine gute wirtschaftliche Entwicklung garantiert, wissen allerdings auch Repräsentanten der Wirtschaft. So forderte der Niedersächsische Industrie- und Handelskammertag zur Landtagswahl 2007 zwar, Raumordnung wachstumsfreundlich zu gestalten, wünschte aber gleichzeitig verlässliche Spielregeln, um eine angemessene Versorgung mit öffentlichen und privaten Gütern sicherzustellen und Planungssicherheit bei der Steuerung des großflächigen Einzelhandels zu erreichen (Niedersächsischer Industrie- und Handelskammertag, 2007: 8). Auch an anderer Stelle fordert die Wirtschaft von der Raumordnung Planungssicherheit, weil ein Regelungsdefizit Unsicherheit schafft und Wirtschaftstätigkeit blockiert<sup>1</sup>. So scheiden sich auch am Raumordnungsverfahren regelmäßig die Geister. Während die Einen gerade bei umstrittenen Vorhaben die frühzeitige Prüfung der Raum- und Umweltverträglichkeit und die Bearbeitung möglicher Konflikte begrüßen, sehen andere einen zusätzlichen Verfahrensschritt oder unterstellen sogar Doppelarbeit mit dem späteren Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren. Allerdings erkennen gelegentlich auch Kritiker des Raumordnungsverfahrens doch noch dessen Vorteile.<sup>2</sup>

Ein zentrales Thema der Raumordnung und Raumentwicklung ist in jüngerer Zeit die Sicherung der Daseinsvorsorge, weil diese gerade in dünn besiedelten, schrumpfenden ländlichen Regionen zu einer großen Herausforderung geworden ist, die gesellschaftlich breit diskutiert wird. In stark wachsenden Regionen ist die Raumordnung aktuell vor allem bei der Schaffung von Wohnbauflächen gefordert. Auch bei den erneuerbaren Energien, insbesondere beim Ausbau der Windenergieerzeugung im Rahmen der Energiewende, spielt die Raumordnung eine zentrale Rolle. Nicht zu übersehen ist auch, dass die Rechtsprechung bis hin zum Bundesverwaltungsgericht die Rolle der Raumordnung immer wieder unterstützt und stärkt.

## Regionalplanung: Gestaltungsinstrument des Raumes und Konfliktlöser

Bekanntlich ist die Regionalplanung in den Bundesländern sehr unterschiedlich organisiert und ausgestattet und folgt unterschiedlichen politischen und fachlichen Ausrichtungen. So reicht das organisatorische Spektrum von der Ansiedlung in einem Ministerium (Schleswig-Holstein) oder einer staatlichen Behörde (z. B. Nordrhein-Westfalen) über regionale Verbände (zahlreiche Bundesländer) bis hin zur vollen Kommunalisierung auf Landkreisebene (Niedersachsen). Der politische Handlungsrahmen reicht von einer als kommunalfreundlich bezeichneten Zurückhaltung im Siedlungsbereich über die Betonung der Umwelt- und Klimaschutzaspekte bis hin zu einer starken Ausgleichsorientierung. Fachlich stehen sich „Positivdarstellungen“ mit konkreten Flächenwidmungen einerseits sowie Vorrang- und Vorsorgedarstellungen vornehmlich im Außenbereich andererseits gegenüber.

Trotz unterschiedlicher Rahmenbedingungen gibt es eine Reihe von Sachproblemen und Planungsthemen, die von der Regionalplanung, häufig von der Landesplanung unterstützt, gut und erfolgreich bearbeitet werden. Einige dieser Themenfelder sollen nachfolgend vorgestellt werden.

## Zentrale-Orte-Konzept

Die Siedlungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland lässt sich nicht auf die Gegenüberstellung von Großstädten und ländlichen Räumen reduzieren. So gibt es etwa neben ländlichen Räumen mit geringerer Dynamik und hohem Abwanderungsdruck sehr prosperierende ländliche Räume mit hoher Wirtschaftskraft. In allen ländlichen Raumtypen

---

(1)

So der Präsident der IHK Passau 2012 in seinem Beitrag „Wirtschaft braucht Planungssicherheit“ vom 27.09.2012 und die Industrie- und Handelskammern in Bayern in ihrem Statement „Wirtschaft kritisiert Entscheidung zu Landesentwicklungsprogramm“ vom 04.08.2010

(2)

So der hessische Ministerpräsident Roland Koch im Jahr 2006. Ein Jahr, nachdem er sich im Gesetzgebungsverfahren zur Planungsbeschleunigung für Infrastrukturvorhaben für die Abschaffung des Raumordnungsverfahrens eingesetzt hatte ([www.roland-koch.de](http://www.roland-koch.de)), ordnete er angesichts der Auseinandersetzungen um die Erweiterung des Kohlekraftwerks Staudinger die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens an, weil er offenbar nur so die Möglichkeit sah, mit dem Widerstand am Standort umzugehen (Stellungnahme des CDU-Kreisverbandes Main-Kinzig vom 24.8.2007)

ist jedoch eine gute und leistungsfähige Daseinsvorsorge wegen der geringen Siedlungsdichte oft nur schwer zu sichern. Gute Infrastruktur und ein maßgeschneidertes Angebot öffentlicher und privater Dienstleistungen sind allerdings für gleichwertige Lebensverhältnisse und hohe Lebensqualität in allen Teilräumen des Landes unverzichtbar. Klein- und Mittelstädte haben mit ihren Einrichtungen der Daseinsvorsorge, aber auch mit ihrem Arbeitsplatzangebot und ihrer häufig auch touristischen Attraktivität hohe Bedeutung für die Regionalentwicklung in den ländlichen Räumen. Eine Politik, die ländliche Räume stabilisieren und stärken will, muss daher vor allem Klein- und Mittelstädte unterstützen. Das hierfür passende Instrument von Raumordnung und Raumentwicklung ist das Zentrale-Orte-Konzept. So betonte der Deutsche Landkreistag 2005 angesichts des Rückzugs öffentlicher wie privater Einrichtungen aus der Versorgung der ländlichen Räume, dass „entsprechend dem Prinzip der Zentralen Orte möglichst viele Versorgungseinrichtungen an einem Ort konzentriert werden“ sollten, um Kundennachfragen zu bündeln und Fahrtwege zu minimieren (Deutscher Landkreistag, 2006: 4). Über die optimale Dichte der Zentralen Orte in einem Land ist jeweils individuell zu entscheiden,<sup>3</sup> ebenso über verbindliche Ausstattungskataloge für Zentrale Orte. Sollte es gelingen, über solche verbindlichen Kataloge eine verlässliche Sicherung zumindest der öffentlichen Daseinsvorsorge in diesen Städten und Gemeinden zu erreichen (Schulen, Krankenhäuser, kulturelle und soziale Einrichtungen), dann wäre auch ein wesentlicher Beitrag für den gesellschaftlichen Zusammenhalt geleistet. Vor allem wird damit eine wichtige Orientierung für die privaten Anbieter von Waren (Einzelhandel) und Dienstleistungen (Medizin und Pflege) geboten.

### **Sicherung von Freiräumen in (wachsenden) Stadtregionen**

Insbesondere in den wachsenden Stadtregionen sichern Freiräume Lebensqualität und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts. Deshalb gehört der Freiraum in der Regionalplanung zu den zentralen planerischen Kategorien. Zum Schutz seiner ökologischen, ökonomischen und sozialen Funktionen soll der Freiraum nicht durch Siedlungen belegt und grundsätzlich auch nicht durch Verkehrsbauten zerschnitten werden. Das dient dem ökologischen Gleichgewicht und zudem werden dadurch stadtnahe Erholungsmöglichkeiten für die Bevölkerung eröffnet.

Freiräume werden in den Regionalplänen durch textliche und zeichnerische Festlegungen gesichert. Es können sowohl großräumig angelegte regionale Grünzüge als auch eher kleinräumig konzipierte Siedlungszäsuren festgelegt

werden. Als verbindliche Ziele der Raumordnung haben sie eine weit reichende Abwehrwirkung gegenüber anderen Planungen. Rechtlich bedeutend ist die Festlegung der Grenze zwischen Freiraum und potenziellem Siedlungsraum, so etwa zwischen Siedlungsachsen und Achsenzwischenräumen im Regionalplan für das schleswig-holsteinische Umland von Hamburg. Entsprechend der unterschiedlichen Intensität des Problemdrucks können sich Freiraumfestlegungen auf den Kern der Verdichtungsräume beschränken (vgl. Region Hannover) oder im größeren Maß Anwendung finden, indem fast der gesamte Freiraum außerhalb der Siedlungsgebiete über regionale Grünzüge gesichert wird (vgl. Verband Region Stuttgart). In diesen Planungsregionen wird über die rechtliche Sicherung der Freiräume hinaus im Sinne einer hochwertigen Regionalentwicklung auch an deren Qualifizierung durch Projekte der Naherholung bzw. die Schaffung von Landschaftsparks gearbeitet.

### **Steuerung der Standorte des großflächigen Einzelhandels**

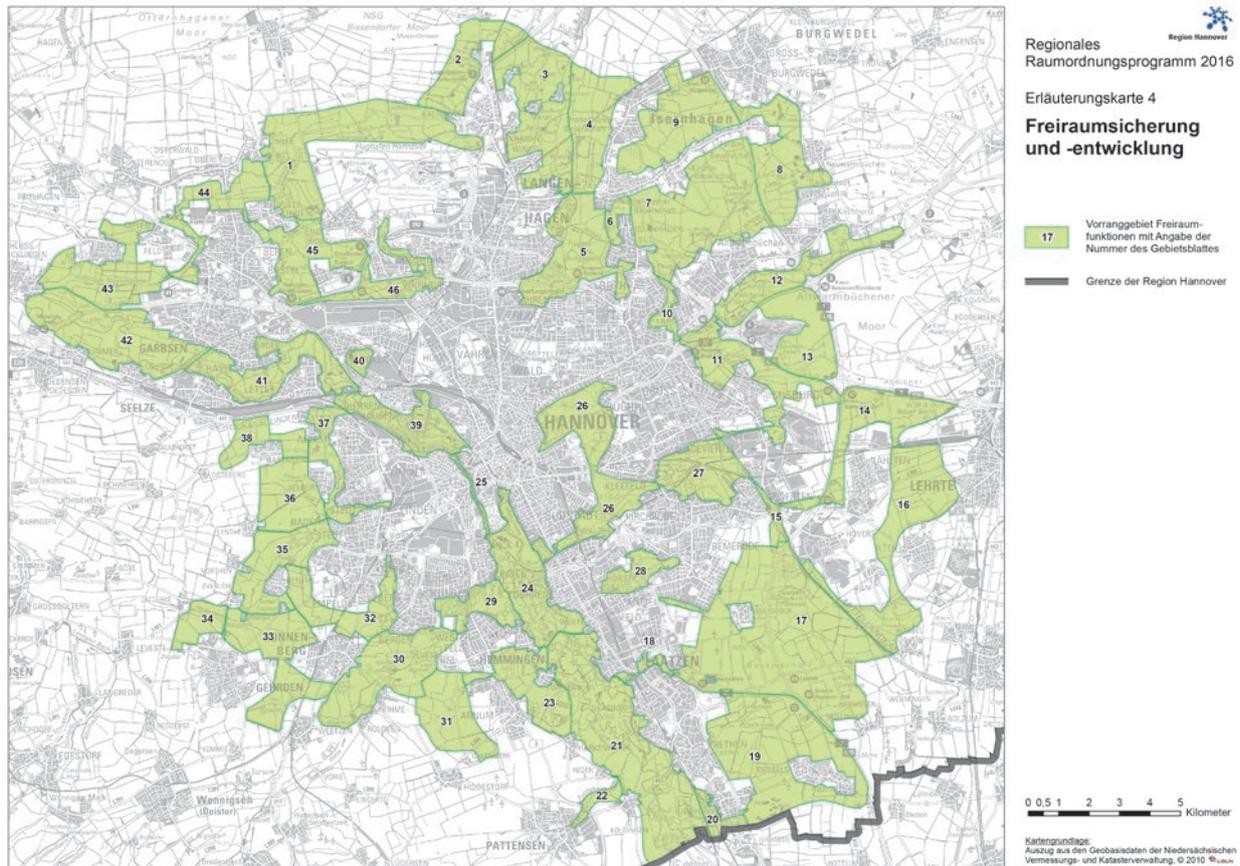
Ein weiteres Arbeitsfeld der Regionalplanung ist die Sicherung einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs und die Abwehr von Fehlentwicklungen – etwa ausschließlich autoorientierte Handelsagglomerationen – durch räumliche Steuerung der Einzelhandelsstandorte. Bundesweit weisen die Regionalpläne zahlreiche Gemeinsamkeiten hinsichtlich des Umgangs mit Einzelhandelsgroßprojekten auf, weil sich Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und Handelsagglomerationen in das zentralörtliche System einfügen sollen.

Wie bereits oben ausgeführt, verbessert die Bündelung des Angebots in den zentralen Orten in der Regel die Qualität der flächendeckenden Versorgung und auch die Erreichbarkeit. Entsprechend wirkt die Regionalplanung gemeinsam mit der Landesplanung über verschiedene Ge- und Verbote darauf hin, dass neue Flächen für den großflächigen Einzelhandel den jeweiligen Zentralen Orten zugeordnet werden; planungsrechtlich ist hier das Konzentrationsgebot entscheidend. Das Kongruenzgebot sorgt ergänzend dafür, dass Verkaufsfläche und Warensortiment der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und dem Verflechtungsbereich

---

(3) So hat z. B. das Berlin-Institut im Auftrag des Thüringer Wirtschaftsministeriums die künftigen Herausforderungen der Mittelzentren analysiert und kommt zu dem Ergebnis, dass langfristig eine Reduzierung der Mittelzentren kaum zu vermeiden sein wird; vgl. Klingholz & Slupina 2013

## Vorranggebiet Freiraumfunktion im Kern der Region Hannover



Quelle: Region Hannover

des jeweiligen Zentralen Ortes entsprechen. Weil ausgeglichene Versorgungsstrukturen, die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte sowie die verbrauchernahe Versorgung nicht beeinträchtigt werden sollen, gilt das Beeinträchtigungsverbot. Ergänzend sorgt das planerische Integrationsgebot dafür, dass – im Sinne des Leitbildes der „Europäischen Stadt“ – vorrangig Stadt- und Ortsmitten als Standorte für neue Handelseinrichtungen in Frage kommen.

In einzelnen Ländern werden für die Umsetzung dieser Ziele und für die Beurteilung der Auswirkungen von Vorhaben des großflächigen Einzelhandels Schwellenwerte für die Flächengröße, Kaufkraftabschöpfung und Sortimentsstruktur vorgegeben (z. B. maximale Verkaufsfläche für neue Einzelhandelsgroßprojekte für bestimmte Stufen des zentralörtlichen Systems; vgl. Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2010). So kontrovers immer wieder über

einzelne Handelsprojekte diskutiert wird, so klar ist doch, dass ohne diese regionalplanerischen Regeln unvermeidlich ein „Wildwuchs“ der Handelsentwicklung eintreten würde, weswegen gerade auch die Industrie- und Handelskammern ein konsequentes Vorgehen von der Regionalplanung fordern.

### Sicherung der Rohstoffvorkommen und Steuerung der Abbautätigkeit

Obwohl der Abbau oberflächennaher Rohstoffe (insbesondere Kiese und Sande) nur eine vorübergehende Nutzung darstellt, handelt es sich doch um einen sehr weit reichenden Eingriff in die Landschaft. Handfeste Konflikte treten regelmäßig mit dem Naturschutz und der Siedlungsentwicklung auf. Da die Lagerstätten mineralischer Rohstoffe ungleichmäßig verteilt sind, konzentrieren sich die nach-

gefragten Abbauf Flächen häufig auf wenige Bereiche in den Regionen. Der über Jahrzehnte andauernde Abbau beeinträchtigt Mensch und Umwelt stark. Neben den Störungen durch Betriebsgebäude, Förder- und Verladeeinrichtungen fällt der umfangreiche Lkw-Verkehr besonders ins Gewicht. Auch wenn sich nach Ende des Abbaus über die vorgeschriebene Renaturierung durchaus Chancen für die Landschaft und die Region ergeben, ist der Abbau ein starker Eingriff, der gesteuert und gestaltet werden muss.

Allerdings ist die Sicherung der Rohstoffvorkommen auch von erheblicher volkswirtschaftlicher Bedeutung. So sind Verfügbarkeit und Zugänglichkeit oberflächennaher Rohstoffe, insbesondere von Kies und Sanden, eine wichtige Voraussetzung für die Bauwirtschaft und damit für die regionale Entwicklung insgesamt. Die Regionalplanung ist deswegen auch verpflichtet, die langfristige Sicherung der Rohstoffe gegen konkurrierende Belange und oft auch gegen den Willen betroffener Kommunen durchzusetzen.

Die Regionalplanung ist hier also in einer schwierigen Mittlerposition: Einerseits muss sie genügend Lagerstätten langfristig für den Abbau sichern, wofür sie häufig starken Protesten von Nachbarn und Naturschutz ausgesetzt ist; andererseits muss sie auch die Rohstoffwirtschaft einschränken, um beispielsweise dem Naturschutz sowie der Entwicklung von Siedlungen und der Verkehrsinfrastruktur Rechnung zu tragen. Sofern es das Landesrecht zulässt, kann die Regionalplanung – so in Niedersachsen – den Rohstoffabbau in den besonders sensiblen Bereichen auf eine bestimmte Zahl von festgelegten Standorten begrenzen (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2017, vgl. auch den Planauschnitt S. 22/23). Da ohne eine wirksame Regionalplanung weder eine Sicherung noch eine Steuerung des Rohstoffabbaus möglich wäre, hat die Regionalplanung auch bei diesem Thema eine starke und verantwortungsvolle Aufgabe.

## Steuerung der Windenergiestandorte

Seit 1997 gehören Windenergieanlagen zum Katalog der privilegierten Außenbereichsanlagen (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB), für die unter bestimmten Voraussetzungen ein Genehmigungsanspruch besteht. Allerdings hatte gerade der erste Boom der 1990er-Jahre und die einsetzende Kritik an einer Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes („Verspargelung“) gezeigt, dass dauerhafte Akzeptanz dieser Energieerzeugung bei der Bevölkerung nur über eine räumliche Steuerung und vor allem Bündelung der Anlagen erreichbar ist. Deswegen wurde im BauGB eine planerische Steuerungsmöglichkeit über Konzentrationszonen in der

Bauleitplanung oder regionsweit im Regionalplan verankert (§ 35 Abs. 3 BauGB).

Die Rechtsprechung hat die planerischen Steuerungsmöglichkeiten immer wieder deutlich gestärkt. Mehrere Grundsatzentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts haben aber auch die Anforderungen an die Planung von Konzentrationsflächen immer weiter erhöht, zuletzt im sogenannten Wustermark-Urteil aus dem Jahr 2012.<sup>4</sup> Seitdem ist ein striktes vierstufiges Vorgehen bei der Ermittlung der Konzentrationszonen erforderlich. Um die Transparenz und Überprüfbarkeit des Planungsverfahrens zu erhöhen, werden nach der Definition der „harten“ Tabuzonen (z. B. Naturschutzgebiete, Überschwemmungsgebiete, Vorranggebiete Rohstoffgewinnung, Siedlungsabstand wg. Immissionsschutz) „weiche“ Tabuzonen ermittelt (z. B. Abstände zwischen Windparks, Vorsorgeabstand Siedlungen), wobei planerische Spielräume bestehen. Auf den verbliebenen Potenzialflächen wird die Windenergienutzung mit konkurrierenden öffentlichen Belangen abgewogen. Im letzten Schritt wird geprüft, ob mit dieser Planung der Windenergie substantiell Raum verschafft wurde (so eine schon früher erfolgte Vorgabe des Bundesverwaltungsgerichts<sup>5</sup>). Dafür gibt es zwar kein allgemeingültiges Maß, bei negativem Prüfungsergebnis können aber die vorherigen Planungsschritte wiederholt werden.

Die planerischen Steuerungsmöglichkeiten werden im Bundesgebiet unterschiedlich genutzt. Die Entscheidung einzelner süddeutscher Länder, zur Förderung der Windkraft die Festlegung von Konzentrationszonen in der Regionalplanung landesrechtlich auszuschließen, wird inzwischen vielerorts als problematisch gesehen. Vielmehr setzt sich die Einsicht durch, dass die Standortplanung über regionalplanerische Konzentrationszonen eine Reihe von Vorteilen gegenüber der einzelgemeindlichen Planung oder gar der ungeplanten Entwicklung bietet. Über einen Regionalplan kann nämlich ein verbindliches überörtliches Konzept geschaffen werden, das auch Wirkung entfaltet, wenn die Gemeinden nicht selbst tätig werden. Ein regionalplanerisches Konzept, das die Anlagenstandorte auf bestimmte Eignungs- oder Vorranggebiete konzentriert, im gesamten übrigen Außenbereich der Planungsregion jedoch verbind-

---

(4)  
BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 - 4 CN 1.11

(5)  
BVerwG, Urteil vom 13.03.2003 - 4 C 3/02

lich ausschließt, schafft nicht nur ein höheres Maß an Planungssicherheit für Investoren und Anlagenbetreiber, sondern auch für Bürgerinnen und Bürger.

### **Vorbeugender Hochwasserschutz**

Verschiedene Hochwasserkatastrophen haben in den vergangenen Jahren eine breite Öffentlichkeit für die Bedeutung eines vorbeugenden Hochwasserschutzes sensibilisiert. Diese Naturereignisse haben deutlich gemacht, dass durch menschliche Unvernunft, insbesondere durch die Einschränkung von Retentionsräumen, und durch Bodenversiegelung in Einzugs- und Überschwemmungsgebieten den Ereignissen Vorschub geleistet wurde. In der Folge wurde im Raumordnungsgesetz der vorbeugende Hochwasserschutz verankert. Aufgabe der Raumordnung ist es dabei, in Zusammenwirken mit der Wasserwirtschaft einen Beitrag zum Hochwassermanagement zu leisten. Hierbei geht es vor allem um den Erhalt und die Wiederherstellung von Retentionsräumen sowie eine vorsorgende Risikobetrachtung in überflutungsgefährdeten Räumen.

Eine Reihe von Regionalplanungsträgern hat Vorranggebiete für Hochwasserschutz im Regionalplan festgelegt. Das Vorranggebiet richtet sich in der Regel nach den berechneten Überschwemmungsgebieten eines hundertjährigen Hochwassers. In diesen Gebieten dürfen keine neuen Bau-

gebiete ausgewiesen werden. Da gerade die Fließgewässer in ihren natürlichen Auen eine außergewöhnlich hohe Speicherkapazität bei Hochwasser besitzen, müssen diese Freiräume weitgehend von Bebauung und Versiegelung freigehalten werden.

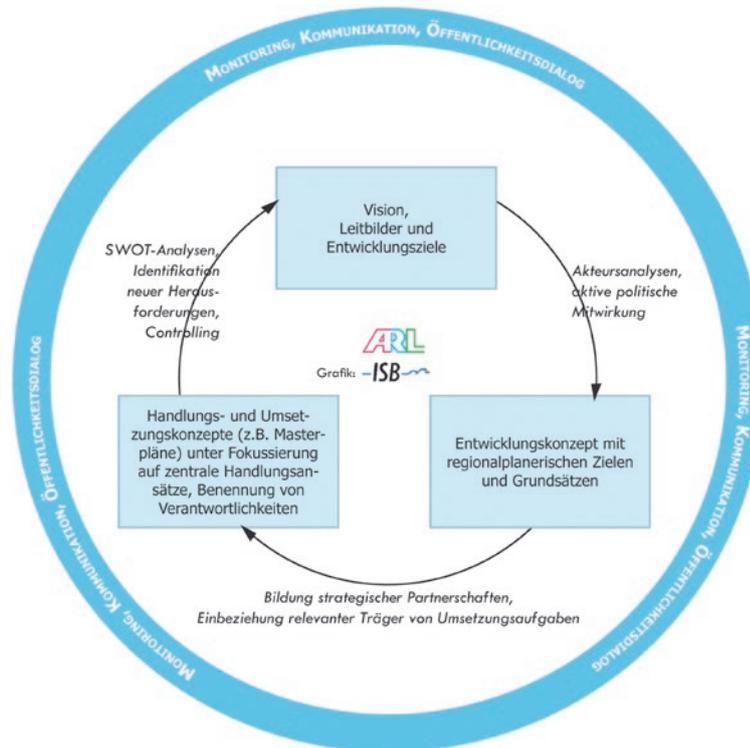
### **Standorte und Trassen der technischen Infrastruktur**

Mit Recht wird gefordert, dass politische Entscheidungen nachhaltig sind und künftigen Generationen Handlungsmöglichkeiten erhalten. In diesem Sinne muss die Regionalplanung dafür sorgen, dass eine Steuerung der Raumnutzungen auch absehbare künftige Ansprüche an den Raum berücksichtigt. Zu den zentralen Aufgaben der Regionalplanung gehört deswegen auch weiterhin die langfristige Sicherung von Standorten und Trassen der technischen Infrastruktur, so von Bahnstrecken, Anschlussgleisen für Industrie und Gewerbe, Straßentrassen (z. B. für Ortsumgehungen), Güterverkehrszentren, Anlagen und Leitungen zur Energieversorgung sowie Anlagen zur Abfallbehandlung. Das betrifft sowohl die vorhandene Infrastruktur als insbesondere auch die Sicherung künftiger Vorhaben. Ohne diese Sicherungsfunktion bestünde die Gefahr, dass die betroffenen Bereiche durch andere Nutzungen belegt würden und somit langfristige Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt oder verhindert würden.

## **Strategische Regionalplanung: Die Verbindung von förmlicher Regionalplanung und Regionalentwicklung**

In der regionalen Planungspraxis in Deutschland gewinnen regionale Entwicklungsstrategien und regionale Kooperation zunehmend an Bedeutung, besonders ausgeprägt in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Sachsen, Baden-Württemberg. Informelle Ansätze der Regionalentwicklung sollen hier auf Basis von regionalen Entwicklungskonzepten regionale Akteure aktivieren und helfen, raumbezogene Fördermittel rationaler zu verteilen. Auffällig ist, dass diese Ansätze häufig nicht oder bestenfalls in kleinerem Umfang mit Beteiligung der Regionalplanung entstehen. Stattdessen werden hier häufig regionale Entwicklungsagenturen oder Fachpolitiken (z. B. eigene Behörden für ländliche Entwicklung) aktiv. Die Herausforderungen in den Regionen zeigen jedoch, dass diese optimal nur in einer Kombination förmlicher Planungsinstrumente und

informeller Ansätze bewältigt werden können. Ziel einer strategischen Regionalplanung ist es, die Kräfte stärker auf strategische Inhalte und Ziele auszurichten sowie die Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben besser miteinander zu verknüpfen. Nach einer Analyse der jeweiligen Herausforderungen wären, etwa in Form eines Entwicklungskonzeptes, Perspektiven und Optionen aufzuzeigen und Schritte der Umsetzung (einschließlich vordringlicher Projekte) zu definieren. In welchem Umfang diese verschiedenen Aspekte einer strategischen Regionalplanung vom Träger der Regionalplanung selbst oder von anderen Organisationen wie etwa regionalen Entwicklungsagenturen ausgefüllt würden, wäre von den jeweiligen Bedingungen abhängig. Besondere Bedeutung hat für diesen Ansatz die Einbindung und Aktivierung der relevanten Akteure sowie die enge Ver-



Quelle: Vallée 2012

knüpfung von Planung und Umsetzung. So kann eine strategische Regionalplanung der gesellschaftlichen Komplexität gerecht werden und eine enge Verbindung zwischen förmlicher Regionalplanung und Regionalentwicklung herstellen (vgl. Vallée 2012: 186).

In der strategischen Regionalplanung werden die Abläufe anders als in der bisherigen Planung akzentuiert: Während bisher – idealtypisch gesprochen – auf die Regionalanalyse die Erarbeitung des Planes folgt, dessen Aussagen dann (vielfach von anderen Akteuren) umzusetzen wären, geht die strategische Regionalplanung von einem fortlaufenden Prozess aus. Regionale Stärken-/Schwächen-Analysen analysieren die zentralen Herausforderungen für die Regionalentwicklung. Das gemeinsam mit den Akteuren der Region erarbeitete Entwicklungskonzept enthält dann die wesentlichen Handlungsansätze, wozu sowohl Ordnungsinstrumente (insbesondere Ziele und Grundsätze der Raumordnung) als auch konkrete Verantwortlichkeiten und verfügbare Ressourcen bzw. einzuwerbende Fördermittel angesprochen werden. Ein fortlaufendes Monitoring würde den

Bedarf an Nachsteuerung und Aktualisierung anzeigen. In allen Prozessschritten ist auf ein transparentes Vorgehen, eine offene Kommunikation mit den relevanten Akteuren und einen entsprechenden Dialog mit der Öffentlichkeit zu achten.

Im Folgenden werden zwei Beispiele für die Verknüpfung von Planung und regionaler Entwicklung vorgestellt, in denen sich Grundgedanken der strategischen Regionalplanung wiederfinden. Hinzuweisen ist zudem auf den „Regionalen Diskurs Ruhr“, der ebenfalls ein sehr aktuelles Beispiel für strategische Regionalplanung ist (Tönnies et al. 2017).

### Erarbeitung eines Zukunftsbildes für die Region Hannover

In der Region Hannover gibt es seit mehr als fünf Jahrzehnten kontinuierlich eine verbindliche Regionalplanung. Mit der Gründung der Region Hannover als stadtreionale Gebietskörperschaft für die Landeshauptstadt und den sie umgebenden Landkreis Hannover erreichten die institutio-

nellen Rahmenbedingungen im Jahr 2001 eine neue Qualitätsstufe. Dabei übernahm die Region für ihr Gebiet die wesentlichen Kreisaufgaben sowie die Aufgaben des u. a. für die Regionalplanung zuständigen Kommunalverbandes Großraum Hannover. Seitdem ist die Region Hannover für vielfältige Gestaltungs-, Verwaltungs- und Entwicklungsaufgaben zuständig, zu denen neben der Regionalplanung etwa die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, der ÖPNV, die Naherholung, die Abfallwirtschaft und das Krankenhauswesen gehören. Da die Region Hannover eine Gebietskörperschaft ist, werden die Regionsversammlung und der Regionspräsident direkt gewählt und haben dadurch eine besonders starke politische Legitimation.

Nachdem schon den Regionalen Raumordnungsprogrammen 1996 und 2006 jeweils ein Leitbild für die künftige Entwicklung der Region vorangestellt worden war, wurde im Vorlauf zur Aufstellung des aktuellen Regionalplans ein „Zukunftsbildprozess“ initiiert. Ein wesentliches Ziel des Prozesses war, die Diskussion zur Zukunft der Region über die Fachöffentlichkeit und die politischen Gremien hinaus anzuregen. Für die Erarbeitung des „Zukunftsbilds Region Hannover 2025“ mussten die regionalplanerischen Themen deswegen besonders öffentlichkeitswirksam aufbereitet werden. Moderiert von externen Büros wurde eine breite strukturierte Diskussion, fokussiert auf fünf aktuelle Themen der Regionalplanung und -entwicklung, geführt. Thematische Schwerpunkte waren Klimaschutz und Klimavorsorge, wirtschaftliche Entwicklung und Arbeitsplätze, Siedlung und Verkehr, Daseinsvorsorge und demografischer Wandel sowie Freiraumschutz und Kulturlandschaften.

Nach einer großen Auftaktveranstaltung im Juni 2012 fanden in den folgenden Monaten öffentliche Veranstaltungen zu den fünf Kernthemen dezentral in der Region und an thematisch passenden Orten statt. Für eine breite Diskussion der fokussierten Themen wurden neben der interessierten Fachöffentlichkeit und der allgemeinen Öffentlichkeit gezielt auch zivilgesellschaftliche Gruppen angesprochen. Der Prozess mit seinen öffentlichen Foren wurde durch einen Internetdialog begleitet.

Im Juni 2013 wurden abschließend sieben Zukunftsbilder präsentiert und diskutiert. Im Hinblick auf die Erarbeitung des Regionalplans wurde schriftlich festgehalten, welche Themen in das Regionale Raumordnungsprogramm aufgenommen werden sollten, welche Schritte von der Region in ihren weiteren Kompetenzfeldern zu realisieren wären und welche Empfehlungen an andere regionale Akteure und insbesondere die Kommunen der Region zu adressieren waren. Damit wurde der Tatsache Rechnung getragen,

dass die Regionalplanung selbst nur einen Kern von Themen verbindlich regeln kann, viele Aufgaben der regionalen Entwicklung aber in anderen Händen liegen.<sup>6</sup>

Insgesamt haben sich etwa 12.000 Personen an dem Prozess beteiligt bzw. über ihn informiert. Diese Zahl ist deutlich höher als die zu erwartende Beteiligung am formellen Aufstellungsverfahren für den Regionalplan. Es ist also offensichtlich gelungen, relevante Themen der Regionalentwicklung und Regionalplanung öffentlichkeitswirksam aufzubereiten und ins Gespräch zu bringen. In dem Sinne fand das Vorhaben auch bundesweite Aufmerksamkeit, was sich in der finanziellen Förderung durch den Bund im Rahmen der „Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ ausdrückte.

### Agglomerationskonzept Köln/Bonn

Seit mehr als 25 Jahren organisiert und unterstützt der Verein Region Köln/Bonn e. V. die regionale Kooperation im südlichen Rheinland.<sup>7</sup> Ein besonderer Erfolg war die REGIO-NALE 2010, durch die die Zusammenarbeit in der Region einen neuen Schub erhalten hat und durch die zugleich eine Fülle kreativer Ideen und innovativer Projekte initiiert und in regionaler Kooperation umgesetzt werden konnte.

Der Kernbereich der Region Köln/Bonn ist eine außergewöhnlich stark wachsende Stadtregion mit erheblichem Flächendruck, d. h. sehr starker Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen. Zugleich gibt es hier im besonderen Maße durch intraregionale wie internationale Verkehre verursachte Mobilitätsprobleme. An den „Rändern“ der Region, insbesondere im Bergischen Rheinland, ist die Siedlungsstruktur sehr dispers, teilweise mit Schrumpfungstendenzen, wodurch die Tragfähigkeit der Infrastruktur bedroht wird. Hinzu kommen übergeordnete Herausforderungen wie etwa der Klimawandel.

In Anlehnung an Beispiele aus der Schweiz erarbeitet die Region in einem umfassenden regionalen Dialog ein Agglomerationskonzept. Mit Hilfe von Szenarien und Zielbildern

---

(6)  
Der Zukunftsbildprozess ist dokumentiert in der Schriftenreihe der Region Hannover (siehe Region Hannover 2014 a-d).

(7)  
[www.region-koeln-bonn.de](http://www.region-koeln-bonn.de)

sollen Bedarfe und Perspektiven für die räumliche Entwicklung der Region und ihrer Teilräume für den Zeithorizont 2035/2040 erarbeitet und diskutiert werden. Das Ergebnis soll sowohl ein Beitrag zur Aufstellung des formellen Regionalplans durch die Bezirksregierung bzw. den Regionalrat Köln sein als auch Hinweise für die Planungen in den Kommunen und in teilräumlichen Kooperationen geben. Die zu skizzierenden Umsetzungsschritte sollen zugleich Grundlage für die Beantragung von Fördermitteln bei Bund und Land sowie insbesondere bei der EU sein.

Der mit Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung geförderte, sehr umfassende Planungsprozess begann Anfang 2017. In der folgenden Phase I (Diagnose) wurden die aktuellen und künftigen Herausforderungen in zahlreichen Workshops herausgearbeitet sowie eine Grundlagenuntersuchung zur Mobilitätsproblematik erstellt. Ergebnis war u. a. ein „Aufgabendossier Raumentwicklung“.

In der Phase II (Szenarien, Skizzen und Raumbilder) werden auf der Basis des „Aufgabendossier Raumentwicklung“ Szenarien und Raumbilder für den Gesamttraum und für seine Teilräume von vier internationalen und interdisziplinären Teams erarbeitet. Dabei sind einerseits auch kreative und unkonventionelle Ideen für die mittel- bis langfristige Zukunft der Region gewünscht, andererseits ist aber die Realitätsnähe durch einen engen Austausch mit den Akteuren der Region und einem begleitenden „Empfehlungsgremium“ zu gewährleisten. Ergebnisse dieser Phase sollen verschiedene Skizzen zur räumlichen Entwicklung des Gesamttraums und erste Raumbilder für Teilräume der Region sein.

In der dritten Phase (integrierte Raumentwicklungsperspektive) sollen die Planungsteams, das begleitende Planungsbüro und das Empfehlungsgremium im engen Austausch

mit den Akteuren der Region ein „tragfähiges Strukturbild zur räumlichen Entwicklung der Region in den kommenden 20 Jahren und damit korrespondierende Zukunftsprofile für die Teilräume der Region“ erarbeiten.

Die Erarbeitung des Agglomerationskonzepts Köln/Bonn ist gegenwärtig wohl der komplexeste informelle Planungsprozess auf regionaler Ebene in der Bundesrepublik. Die zu bearbeitenden Themen und Inhalte wie Siedlungs- und Freiraumentwicklung, Mobilität und Verkehr sowie Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und Klimawandelvorsorge sind klassische Aufgabenfelder der Regionalplanung. Beeindruckend ist in jedem Fall schon jetzt, wie es gelingt, regionale Akteure durch die spezifische Gestaltung des Prozesses zu aktivieren. Die große Bereitschaft zur kooperativen Gestaltung der Region zeigt sich in den vielfältigen Veranstaltungsformen. Angesichts des gegenwärtig noch laufenden Prozesses kann jetzt noch nicht abgeschätzt werden, inwieweit damit substantielle Vorarbeit für den Regionalplan geleistet und ggf. auch konflikthafte Themen schon vorab produktiv bearbeitet werden können. Auch ist noch offen, wie die politische Selbstbindung durch ein informelles Konzept im Verhältnis zur rechtlichen Bindungswirkung des Regionalplans funktioniert. Das Agglomerationskonzept und sein Erarbeitungsprozess sind aber schon dadurch attraktiv, dass damit auch der Zugang zu Fachplanungen und Sektoralfolgen gewonnen sowie insbesondere auch die Einwerbung von Fördermitteln vorbereitet werden können. Das gelingt mit der formellen Regionalplanung so in der Regel nicht. Insofern findet in der Region Köln/Bonn ein Prozess statt, der exemplarisch und paradigmatisch das Verhältnis von Regionalplanung und Regionalentwicklung neu gestalten kann. Damit würden die oben skizzierten Intentionen einer „strategischen Regionalplanung“ in modifizierter Form erfolgreich Wirklichkeit werden.

## Fazit

Raumordnung und Raumentwicklung bearbeiten erfolgreich Themen, die von hoher politischer Bedeutung sind. Insbesondere auf regionaler Ebene bietet sich durch die Verknüpfung formaler Instrumente mit Strategien der Raumentwicklung die Chance einer strategischen, auch umsetzungsorientierten Regionalplanung. Damit kann die Regionalplanung ihre klassische Stärke, nämlich den überfachlichen und integrierenden Ansatz, ausspielen. Während Fachplanungen stets nur den jeweiligen sektoralen Ansatz

verfolgen, verarbeitet die Regionalplanung die Komplexität, die eine moderne Gesellschaft prägt, und trägt damit letztlich auch zum (räumlichen und sozialen) Zusammenhalt bei.

In diesem Zusammenhang ist zudem auf die Fülle innovativer Anregungen aus den Modellvorhaben Raumordnung (MORO) hinzuweisen, die allerdings noch zu wenig in den Alltag der Regionalplanung Eingang finden. In vielen Modellvorhaben zu Themen wie Daseinsvorsorge, Klimaschutz,

Energiewende usw. wird das Zusammenwirken von formeller Planung und informellen Ansätzen innovativ in konkreten Projekten erprobt.

Abschließend ist der Auftrag an die Regionalplanung zu formulieren, künftig neben ihren förmlichen Aufgaben und Instrumenten, die nichts von ihrer Bedeutung eingebüßt haben, auch die strategische Positionierung einer Region zu unterstützen und dabei auch informelle Ansätze und Verfahren zu nutzen, um die Entwicklung der Region im Sinne einer regionalen Strategie zu befördern.

## Literatur

- Austermann, Klaus; Scholz, Carola, 2017:** Region als Handlungsebene. In: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Stadtentwicklungsbericht NRW 2017. Düsseldorf: 90–93.
- Bayerische Industrie und Handelskammer, www.bihk.de,** [abgerufen am 14.10.2012].
- Deutscher Landkreistag (Hrsg.), 2006:** Starke Landkreise gestalten Zukunft des ländlichen Raumes. Beschluss des Präsidiums des Deutschen Landkreistages am 28./29. November 2005. Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 57 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Berlin 2006: 4.
- IHK Niederbayern, www.ihk-niederbayern.de** [abgerufen am 14.10.2012].
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.), 2010:** Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010, Kap. 2.8 Einzelhandel.
- Klingholz, Reiner; Slupina, Manuel, 2013:** Mittelzentren Thüringens. Wenn weniger mehr bedeutet. Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (Hrsg.): Thüringer Memos Nr. 04, Erfurt 2013.
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2017:** Wirtschaftsminister Pinkwart legt Entfesselungspaket II vor. Pressemitteilung vom 19. Dezember 2017 [www.wirtschaft.nrw/Entfesselungspaketzwei](http://www.wirtschaft.nrw/Entfesselungspaketzwei).
- Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.), 1998:** Regionalplan für den Planungsraum I, Fortschreibung 1998, Kiel 1998, Ziff. 2.
- Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.), 2016:** Landesentwicklungsstrategie Schleswig-Holstein 2030.
- Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber, 2003:** Regierungserklärung „Perspektiven für Bayern schaffen. Sparen – reformieren – investieren“ vom 6. November 2003., Manuskriptfassung: 27.
- „Als ein wesentlicher Erfolgsfaktor interkommunalen Handelns hat sich [...] die stärkere Verknüpfung von formeller Regionalplanung und kooperativen, Netzwerk orientierten Planungsansätzen in der Region herausgestellt. Diese strategische Verbindung von formeller Regionalplanung mit den Ansätzen der informellen partizipativen Regionalentwicklung ist noch weiter ausbaufähig und zählt damit zu einer der wichtigsten Zukunftsaufgaben“ (Austermann/Scholz 2017: 92).
- Niedersächsische Industrie- und Handelskammertag (Hrsg.), September 2007:** Eckwerte aus Sicht der Wirtschaft zur Wahl des Niedersächsischen Landtags; Kap. 5: Raumordnung wachstumsfreundlich gestalten: 8. Hannover.
- Niedersächsischer Landkreistag:** Ministerpräsident Christian Wulff, 2003: Mutig und entschlossen - Niedersachsen voranbringen“, in NLT-Nachrichten 3/2003: 16–25, Zitat: 22.
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.), 2017:** Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2017, Ziff. 3.2.2-09.
- Region Hannover, www.hannover.de/Kultur-Freizeit/Naherholung** [abgerufen am 14.10.2012].
- Region Hannover, 2014a:** Bürgerbeteiligung zum Zukunftsbild Region Hannover 2025 – Dokumentation der Dialogforen. Beiträge zur regionalen Entwicklung Nr. 129.
- Region Hannover, 2014b:** Bürgerbeteiligung zum Zukunftsbild Region Hannover 2025 – Dokumentation der Internetbeteiligung. Beiträge zur regionalen Entwicklung Nr. 130.
- Region Hannover, 2014c:** Zukunftsbild Region Hannover 2025 zur Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms. Beiträge zur regionalen Entwicklung Nr. 131.
- Region Hannover, 2014d:** Zukunftsbild Region Hannover 2025 – Beteiligungsprozess und Ergebnis. Beiträge zur regionalen Entwicklung Nr. 132.
- Tönnies, Martin; Wagener, Maria T.; Petzinger, Tana, 2017:** Metropole Ruhr. In: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Stadtentwicklungsbericht NRW 2017. Düsseldorf: 38–43.
- Vallée, Dirk (Hrsg.), 2012:** Strategische Regionalplanung. ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte 237, Hannover.
- Verband Region Stuttgart, www.region-stuttgart.org/aufgaben-und-projekte/landschaftspark** [abgerufen am 14.10.2012].



# RAUMORDNUNG – EINE KRITISCHE BETRACHTUNG!

Der Beitrag setzt sich anhand ausgewählter planerischer und rechtlicher Aspekte mit der gegenwärtigen Situation der Raumordnung kritisch auseinander und betrachtet dabei insbesondere die Aufgaben der Regionalplanung im Zusammenhang mit der Energiewende.

## Die maßgeblichen Rechtsgrundlagen

Rechtsgrundlagen für die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland sind das erst im vergangenen Jahr novellierte Raumordnungsgesetz (ROG) sowie die Landesplanungsgesetze der Länder. Kompetenzrechtlich ist das ROG

seit dem Wegfall der Rahmengesetzgebungskompetenz durch die Föderalismusreform (hierzu etwa: Hoppe 2007: 27) des Jahres 2006 auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG zurückzuführen.

## Raumordnung in Europa

Die deutsche Wiedervereinigung sowie die Erweiterungen der Europäischen Union um immer mehr Mitgliedsstaaten haben maßgeblichen Einfluss auf die europäische Raumordnungspolitik genommen und diese grundlegend verändert (im Einzelnen Battis 2014: Rn. 77). Für den Bereich der Raumordnung ist ein eigenständiger und umfassender Kompetenztitel, auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht verankert, sondern kompetenzrechtlich besteht seit dem Vertrag von Maastricht eine Verknüpfung mit der Umweltpolitik, sodass die Raumordnungspolitik einen Teilaspekt der Umweltpolitik darstellte (Fürst; Ritter 1993: 102).

In den letzten Jahren hat die EU ihre raumordnungspolitischen Anliegen terminologisch dem erst mit dem Vertrag von Lissabon eingefügten neuen Teilziel des „territorialen Zusammenhalts“ zugeordnet. Dazu wurden die raumstrategischen Ansätze des EUREK stärker mit der EU-Strukturfondspolitik verflochten (z. B. durch Interreg- oder ESPON-Programme), um der Politik des territorialen Zusammenhalts Unterstützung zu gewährleisten und damit einer europäischen Raumentwicklung Impulse zu verleihen. Heute sieht Art. 3 Abs. 3 Satz 3 EUV als Ziel der EU die Förderung des territorialen Zusammenhalts vor (siehe Battis; Kersten 2009: 1).



© Yarr65 / Fotolia

*„ Der Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern.“*

(§ 1 Abs. 1 Satz 1 ROG)

## Das System der räumlichen Planungen in Deutschland

### Raumordnung und Landesplanung

Aufgabe der Raumordnung ist es, durch die Aufstellung von Raumordnungsplänen, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen den Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ROG). Im Rahmen dieser Aufgabenerfüllung sind vor allem unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen und außerdem Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 ROG). Leitvorstellung ist dabei eine nachhaltige Raumentwicklung (§ 1 Abs. 3 ROG).

### Das „klassische“ Instrumentarium

§ 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG verpflichtet die Länder, für ihr Gebiet einen Raumordnungsplan aufzustellen (landesweiter Raumordnungsplan). Bezogen auf die Region, also einen Teilraum eines Bundeslandes, sind die Programme und Pläne eines Landes in Form der „Regionalplanung“ noch einmal räumlich und fachlich konkretisiert. Die Länder haben davon auch mit Ausnahme der Stadtstaaten und des Saarlandes Gebrauch gemacht. Außer in Schleswig-Holstein, wo die Erstellung eine staatliche Aufgabe ist, haben alle Länder den kommunalen Gebietskörperschaften für ihre Planungsregionen in unterschiedlich starkem Umfang die Aufgabe der Regionalplanung übertragen.

### Planinhalte

Zunächst enthält § 7 ROG einige allgemeingültige Anforderungen an alle Arten von Raumordnungsplänen, die sozusagen vor die „inhaltliche Klammer“ gezogen sind. Wesentlich ist insoweit, dass in Raumordnungsplänen (ebenso wie in sachlichen oder räumlichen Teilplänen nach § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG) für einen bestimmten Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum Festlegungen als Ziele

und Grundsätze der Raumordnung (und nach § 7 Abs. 1 Satz 4 ROG auch als solche zu kennzeichnende) zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktion des Raums, zu treffen sind (§ 7 Abs. 1 Satz 1 ROG). Raumordnungspläne unterliegen wie alle gesamtäumlichen Pläne dem Abwägungsgebot (§ 7 Abs. 2 ROG). Die nach § 7 Abs. 1 Satz 1 ROG in den Raumordnungsplänen festzulegenden Ziele und Grundsätze können nach § 7 Abs. 3 Satz 2 insbesondere auch Gebiete in Form von Vorranggebieten, Vorbehaltsgebieten, Eignungsgebieten sowie von Eignungsgebieten für den Meeresbereich sein. Außerdem kann bei Vorranggebieten festgelegt werden, dass sie zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten bzw. von Eignungsgebieten für den Meeresbereich haben (§ 7 Abs. 3 Satz 3 ROG). Hinsichtlich möglicher Planinhalte ist zwischen den Raumordnungsplänen des Bundes und der Länder allerdings zu differenzieren.

### a) Raumordnungspläne des Bundes

Seit dem Jahr 2008 erlaubt das ROG dem Bund, Raumordnungspläne für den Gesamtraum und für den küstennahen Meeresbereich, die ausschließliche Wirtschaftszone, aufzustellen (§ 17 Abs. 1 ROG). Diese Pflichtaufgabe hat der Bund mit dem Erlass entsprechender Rechtsverordnungen am 19. Dezember 2009 für die Ostsee und am 22. September 2009 für die Nordsee erfüllt. Außerdem kann das für die Raumordnung zuständige Bundesministerium noch einen weiteren Raumordnungsplan zur Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG nach § 17 Abs. 3 ROG im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien aufstellen, doch liegt ein solcher noch nicht vor.

Schließlich kann das für die Raumordnung zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien länderübergreifende Raumordnungspläne für den Hochwasserschutz sowie zu Stand-

ortskonzepten für Häfen und Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung aufstellen. Der Bund hat auch hiervon bislang noch keinen Gebrauch gemacht.

#### **b) Raumordnungspläne der Länder**

Ein bundesweit einheitliches Bild zeichnet sich im Hinblick auf die Inhalte der Programme und Pläne auf den Ebenen des Landes sowie der Regionen ab. Als Mindestinhalte eines Raumordnungsplans werden die Festlegungen zur Raumstruktur (§ 13 Abs. 5 Satz 1 ROG) angesehen, insbesondere

- zur anzustrebenden Siedlungsstruktur,
- zur anzustrebenden Freiraumstruktur sowie
- den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur (Verkehrsinfrastruktur, Umschlaganlagen von Gütern, Ver- und Entsorgungsinfrastruktur einschließlich Energieleitungen und -anlagen).

#### **Das „informelle“ Instrumentarium**

Hiervon zu unterscheiden ist die informelle Planung als der andere Bereich der Landesplanung, der von einer eher prozesshaften Entstehung geprägt ist und erst in den letzten

Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. Das klassische landesplanerische Instrumentarium geht davon aus, dass seine konzeptionellen Vorgaben auf nachgeordneten Planungsebenen, insbesondere durch die Bauleitplanung und Fachplanung, umgesetzt werden.

Geänderte Rahmenbedingungen mit weitreichenden räumlichen Auswirkungen sowie die rasant zunehmende Globalisierung haben nicht zuletzt auch zu einem erstarkenden Regionalbewusstsein geführt, dem allein mit konzeptionellen Ansätzen in der Form von Plänen und Programmen nicht mehr ausreichend Rechnung getragen werden konnte. Die Landesplanung und insbesondere die Regionalplanung hat das Handeln als notwendiges Instrument erkannt, um die zwischen Planung und Verwirklichung bestehende Kluft zu überwinden. Erreicht werden soll dies durch den Einsatz von informellen Planungen, bei denen „weiche“, nicht formalisierte Instrumente Verwendung finden, wie vertragliche Vereinbarungen, regionale Entwicklungskonzepte, Netzwerke und Kooperationsstrukturen sowie regionale Foren und Aktionsprogramme, aber auch die Durchführung von Raumbeobachtungen und die Bereitstellung der Ergebnisse.

## Spannungsfelder und bestehende Defizite

Im Folgenden geht es darum, einzelne Spannungsfelder zu identifizieren, in denen die Raumordnung die an sie gestellten Erwartungen entweder nicht oder nicht vollständig erfüllt hat und die insoweit festgestellten Defizite aufzuzeigen. Die Betrachtungen sind zwar exemplarisch, legen aber die Schwierigkeiten in der Planungspraxis der Raumordnung offen und können auf weitere Sachverhalte übertragen werden.

#### **Das „Kompetenzdebakel“**

Schon aus der für die Raumordnung maßgeblichen kompetenzrechtlichen Grundlage lassen sich Probleme ableiten, die bis tief in die planungspraktische Anwendung der raumordnungsrechtlichen Vorschriften zu allgemeiner Verwirrung beitragen. Während nach dem Inkrafttreten der Föderalismusreform zunächst noch die Frage nach dem abweichungsfesten Vorschriftenkern im Mittelpunkt der Diskussionen um die verfassungsrechtliche Neuordnung der Raumordnung in den Kompetenzbereich der konkurrierenden Gesetzgebung stand (vgl. hierzu insbesondere Run-

kel, in: Spannowsky; Runkel; Goppel 2010: § 1 Rn. 28; Hoppe 2007: 146), spielen heute für die Planungspraxis vor allem die mit der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz verbundenen Probleme der Abweichungskompetenz der Länder eine wichtige Rolle. Die insoweit vorgenommene Überführung in die konkurrierende Gesetzgebung erlaubt es dem Bund zwar einerseits, für das Recht der Raumordnung eine Vollregelung zu erlassen, gleichzeitig können die Länder aber andererseits im Rahmen ihrer Abweichungskompetenz materiell wie auch formell von diesen bundesgesetzlichen Regelungen abweichen (vgl. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG sowie Söfker 2009: 167; Hoppe 2007: 147 f.).

Soweit der Bund von seiner Kompetenz im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch macht, hat dies zur Folge, dass entgegenstehendes Landesrecht nicht mehr anwendbar ist, das ROG geht dann den landesrechtlichen Bestimmungen vor. Macht dann umgekehrt wiederum ein Landesgesetzgeber von seiner Abweichungskompetenz Gebrauch, geht das Landesrecht vor, jedenfalls so lange, bis der Bund wieder eine vom betreffenden Landesrecht

abweichende Regelung seinerseits trifft (sog. „Ping-Pong-Effekt“, vgl. Hoppe 2007: 31). Für die praktische Anwendung, aber auch für die Öffentlichkeit sowie für die jeweiligen Entscheidungsträger über Raumordnungspläne auf den unterschiedlichen Ebenen der Raumordnung ist dies zunächst deshalb schwierig, weil Vorschriften oder Vorschriftenteile gewissermaßen automatisch außer Kraft treten, obwohl sie textlich im bestehenden Regelungskanon weiter enthalten sind (Hager 2018: 189 kennzeichnet diesen Zustand als „leere Hülle“). Ein Problem ergibt sich aber auch noch in anderer Hinsicht. Bei der Schaffung des ROG-2008 hat der Bund für den Bereich der „Raumordnung in den Ländern“ aber nur dort, wo es fachlich angebracht war, eine Vollregelung geschaffen und insoweit den Ländern weitgehende Gestaltungsfreiheit für ergänzendes Landesrecht überlassen (vgl. Art. 28 Abs. 3 ROG a. F.). Mit dem Anwendungstichtag am 30. Juni 2009 ist gleichlautendes bzw. abweichendes Landesrecht außer Kraft getreten. Zehn Bundesländer haben in der Folge von ihrer Abweichungskompetenz Gebrauch gemacht und sowohl abweichende als auch ergänzende raumordnungsrechtliche Vorschriften erlassen. Mit dem Inkrafttreten der ROG-Novelle 2017 und dem Anwendungstichtag am 29. November 2017 treten die abweichenden Bestimmungen in den Landesplanungsgesetzen mit Ausnahme von weitergehendem Landesrecht zur Verfahrensbeschleunigung bei Planänderungen, nach Art. 72 Abs. 3 Satz 2 GG vollständig und die ergänzenden Bestimmungen nach Maßgabe des § 27 Abs. 3 ROG außer Kraft. Nicht nur für den Verwaltungsvollzug, auch für die Öffentlichkeit und insbesondere die im Bereich der Raumordnung agierenden privaten Akteure entsteht aus diesem „Kompetenzdebakel“ eine auch mit Mühe kaum mehr zu überblickende Situation im Regelungsgeflecht von raumordnungsrechtlichen Bundes- und Landesvorschriften (sehr kritisch Hager 2018: 190). Wenn die geltende gesetzliche Grundlage schon von denjenigen, die sie anwenden sollen, nicht auf den ersten Blick identifiziert werden kann, braucht es nicht zu verwundern, dass die Ernsthaftigkeit der Aufgabe in Frage gestellt wird. Nachvollziehbarkeit und Transparenz gesetzlicher Regelungen und getroffener Entscheidungen sind aber Grundvoraussetzungen für die Akzeptanz von räumlichen Planungen.

### **Braucht es eine europareflektierende Bundesraumordnungsplanung?**

Auch ohne ausdrücklichen und umfassenden Kompetenztitel dürfte das Bestreben der Europäischen Kommission nach wie vor auf eine weitere Kompetenzarrondierung ausgerichtet sein. Hierfür spricht die aufgrund der Weiterentwicklung der Europäischen Verträge zunehmende Einflussnahme der Fachpolitiken der Europäischen Union auf die Ausgestaltung

und Umsetzung nationaler und regionaler Raumentwicklungspolitiken und insoweit auch auf die räumliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang den Strukturfonds, den Transeuropäischen Netzen und vor allem der Umweltpolitik zu.

Was freilich nach wie vor fehlt, ist der ordnende Rahmen. Die einzelnen raumrelevanten Fachpolitiken stehen weitgehend nebeneinander und unterliegen keiner erkennbaren Koordinierung. Derartige Koordinierungsdefizite führen nicht nur zu Reibungsverlusten im gegenseitigen Verständnis und bei der Akzeptanz raumordnerischer Steuerungsbemühungen, sondern tragen zudem auch noch dazu bei, dass die mitgliedstaatliche Raumordnung, die ihr obliegende Koordinierungsfunktion in Bezug auf die unterschiedlichen sektoralen Raumentwicklungsansätze im eigentlich erforderlichen Maße nicht mehr wahrnehmen kann. Begegnet werden kann einer solchen „versprenkelten“ Raumordnung im Gewande sektoraler Fachpolitiken sowie den Bestrebungen um den territorialen Zusammenhalt nur durch eine koordinierende, das gesamte Territorium der EU umfassende fachübergreifende Konzeption, die einerseits dem Nachhaltigkeitsgrundsatz Rechnung trägt und andererseits einem klaren inhaltlichen und zeitlichen Zielhorizont unterliegt (befürwortend Spannowsky, in: Söfker; Rengeling; Saerbeck 2013: 76). Eine solche am Nachhaltigkeitsgrundsatz ausgerichtete europäische Raumordnungsplanung besteht freilich (noch) nicht. Gleichwohl müssen sich die Mitgliedstaaten der Frage annehmen, ob und mit welchen Instrumenten die Auswirkungen der raumrelevanten Fachpolitiken der Europäischen Union aufgefangen und wirksam mit der deutschen Raumordnung bzw. Raumentwicklung verknüpft werden können. Vielleicht wäre dies ein Argument für einen weiteren Bundesraumordnungsplan (vgl. anschließend), der inhaltlich über die schon vorhandene Möglichkeit zur Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung hinausgeht und europäische Raumordnungs- bzw. Raumentwicklungsansätze mit bundesweiten harmonisiert.

### **Die partielle Entmachtung der Landesraumordnung**

Im Gegensatz zum Raumordnungsplan für die Ausschließliche Wirtschaftszone steht die Aufstellung von Plänen nach § 17 Abs. 2 und 3 ROG im Ermessen des zuständigen Bundesministeriums. Mit der gerade abgeschlossenen Raumordnungsnovelle 2017 hat der Bund seine Kompetenzen diesbezüglich noch einmal erweitert und dabei die Möglichkeit geschaffen, auch für den länderübergreifenden Hochwasserschutz einen Bundesraumordnungsplan aufzustellen. Das Tätigwerden des Bundes steht allerdings nach

wie vor unter der Voraussetzung, dass die Planung für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Bundesgebiets unter nationalen und europäischen Gesichtspunkten erforderlich ist. Außerdem ist die bislang beschränkte Bindung an die Bundesraumordnungspläne nach § 17 Abs. 2 Satz 2 ROG a. F. entfallen.

Die Aufstellung von Bundesraumordnungsplänen ist eine besondere Angelegenheit, der die Länder grundsätzlich skeptisch begegnen. Von ihnen wurde daher auch der Kompetenzzuwachs des Bundes in Frage gestellt (im Einzelnen BR-Drs. 655/16 (B) 2016: 7; Goppel 2016: 1306; Hager 2018: 192). Dem ist allerdings entgegenzutreten, denn vor allem das Problem des länderübergreifenden Hochwasserschutzes ist in erster Linie am Kooperationswillen der Länder gescheitert (Erbguth 2016: 233). Der mit der Raumordnungsnovelle 2017 eingeschlagene Weg ist jenseits des um Bundes- und Landeskompentzen sich drehenden Streits nachvollziehbar und grundsätzlich zu befürworten sowie auch im Übrigen aus dem Gesichtspunkt supranationaler Zusammenarbeit notwendig. Auch der Wegfall der eingeschränkten Bindungspflicht für raumbedeutsame Planungen und Maß-

nahmen der Länder ist zu befürworten, denn ein Bundesraumordnungsplan ohne Bindungswirkung für die Länder hätte keinerlei Steuerungskompetenz. Die vorgenommene „Hochzonung“ des länderübergreifenden Hochwasserschutzes ist letztlich eine Folge der Nichtbewältigung von Hochwasserschutzanforderungen durch die Länder in ihren Landesraumordnungs- und Regionalplänen.

Ob ein Bundesraumordnungsplan für den Hochwasserschutz jemals aufgestellt wird und auch die Frage, ob insoweit landesrechtliche Abweichungskompetenzen bestehen, ist offen. Entscheidend ist aber das vom Kompetenzzuwachs des Bundes ausgehende Signal: Die Raumordnung in den Ländern ist ihrer Aufgabe nur in Teilen nachgekommen, der Bund muss nachsteuern.

Vor diesem Hintergrund könnte ein Bundesraumordnungsplan auch für die Herstellung der zum Gelingen der Energiewende erforderlichen Höchstspannungsleitungen aufgestellt werden (auch Erbguth 2016: 233). Denn die Ermittlung raumverträglicher Trassen für den schnellen und leistungsfähigen Ausbau des Stromnetzes ist von der Aufgabenstel-



Foto: Erich Westendarp / pixelio

**Die Planung neuer Höchstspannungsleitungstrassen obliegt der Bundesnetzagentur – und nicht der Raumordnung**

lung her eine originäre Aufgabe der Raumordnung, die der Landes- und Regionalplanung allerdings genommen und einer Bundesfachplanung nach den §§ 18 ff. NABEG zugeordnet worden ist. Offensichtlich hat der Bundesgesetzgeber die Bewältigung dieser Aufgabe einer bislang nur wenig mit raumordnungsbezogenen Fragen belasteten Behörde mit bis dorthin nicht vorhandener Personal- und Sachkompetenz eher zugetraut, als den einschlägigen Trägern der Raumordnung, die hierfür nicht nur eine Behördenstruktur, sondern vor allem auch ein eigenes Verfahren, nämlich das Raumordnungsverfahren, bereit halten. Wäre es allein um die Erweiterung der Bundeskompetenzen gegangen, hätte der Stromnetzausbau auch einem eigens aufzustellenden Bundesraumordnungsplan überlassen werden können. Offenbar ist aber die Fachplanung durchsetzungs- und leistungsfähiger.

## **Regionalplanung und Energiewende – ein Dilemma ohne Ausweg!**

Mit dem Regionalplan ist im vorliegenden Zusammenhang das zentrale Gestaltungs- und Koordinierungsinstrument der Raumordnung angesprochen. Der Grund hierfür ist, dass die Regionalplanung das Bindeglied zwischen dem Landesraumordnungsplan und der kommunalen Bauleitplanung darstellt. Für die Träger dieser Regionalplanung ist dies bisweilen ein Dilemma, weil die von ihr in Ableitung des Landesraumordnungsplans erwarteten konkreteren Planfestlegungen nicht nur die landesplanerischen Ziele einerseits erfüllen müssen und andererseits direkte Betroffenheiten sowohl bei privaten als auch öffentlichen Vorhabenträgern ausgelöst werden. Exemplarisch werden im Folgenden die Probleme aufgezeigt, die sich für die Regionalplanung bei der Steuerung von Flächen für die Windenergie ergeben.

### **Die verantwortungsvolle Aufgabe der Regionalplanung im Rahmen der Energiewende**

Der Bundesgesetzgeber hat der Raumordnungs- und Bauleitplanung die Aufgabe übertragen, die Standorte für die Errichtung von Windenergieanlagen bereitzustellen (siehe auch § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 8 ROG). Faktisch bestehen allerdings Zweifel, ob die energiepolitischen Ziele durch noch weiteren Zubau im Bereich der Windenergie erreicht werden können (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 EEG). Immerhin werden 47,9 Prozent der installierten Leistung zur Stromerzeugung durch die Windenergie bereitgestellt (alle Zahlenwerte, vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017: Erneuerbare Energien in Deutschland – Das Wichtigste im Jahr 2016 auf einen Blick. Zugriff am 04.03.2018: [www.erneuerbare-energien.de](http://www.erneuerbare-energien.de)). Allerdings sinkt die Akzeptanz der Öffentlichkeit für weitere Windenergieanlagen gegenwärtig

drastisch, insbesondere soweit es sich um Windenergieanlagen an Land handelt.

Immer mehr Träger von Regionalplänen und Flächennutzungsplänen sehen sich zu stärker restriktiven Planungen veranlasst, nicht zuletzt auch aus den durch die Windenergieanlagen erzeugten Raumnutzungswiderstände, die von der betroffenen Öffentlichkeit nicht mehr akzeptiert werden. Dem entspricht die Feststellung, dass in den meisten Ländern die Zielvorgaben der Landesregierung noch nicht auf der Grundlage der absehbaren Konzentrationszonenfestlegungen für die Errichtung von Windenergieanlagen durch Regionalpläne abgesichert werden konnten (Einig; Zaspel-Heisters 2015: 587).

Nicht zuletzt hatte auch der Bund den Ländern durch eine befristete Öffnungsklausel (§ 249 Abs. 3 BauGB) die Möglichkeit eingeräumt, die einzuhaltenden Mindestabstände von Windenergieanlagen zu Wohngebäuden bzw. zu Siedlungen und dadurch größere als die eigentlich erforderlichen Abstände festzulegen, wodurch sich die potenziell zur Verfügung stehende Fläche für die Errichtung von Windenergieanlagen deutlich reduziert. Hiervon hat zwar nur Bayern Gebrauch gemacht, doch bestanden auch in Brandenburg, Sachsen und Nordrhein-Westfalen diesbezügliche Bestrebungen (vgl. zu Brandenburg Overwien; Groenewald 2015: 614 f.).

Demgegenüber stehen die Vorhabenträger, die immer intensiver die Ausweisung von Konzentrationszonen sowohl von der Regionalplanung als auch von der Bauleitplanung erwarten. Außerdem ist in diesem Zusammenhang auch auf die nach wie vor hohe Zahl von Raumordnungsplänen, die aufgrund mangelbehafteter räumlicher Steuerung von Windenergieanlagen durch die Gerichte aufgehoben werden, hinzuweisen (zuletzt OVG Lüneburg 2017: 1953 ff.). Sie belegen den auf den Planungsträgern lastenden massiven Druck nachdrücklich (noch von einem Rückgang mangelbehafteter Regionalpläne ausgehend: Einig; Zaspel-Heisters 2015: 587).

### **Räumliche Steuerung von Windenergieanlagen**

Die jeweiligen Planungsträger auf der regionalen und örtlichen Ebene haben durch § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB die Möglichkeit erhalten, über den „Planvorbehalt“ die Privilegierung von Windenergieanlagen auf bestimmte Flächen zu beschränken, diese damit räumlich zu konzentrieren und im Umkehrschluss außerhalb dieser Konzentrationszonen die Privilegierung insofern einzuschränken. Dabei bedingen sich die positive Komponente in Form der Standortausweisung und die negative Komponente in Form des Standort-

ausschlusses (so deutlich OVG Lüneburg 2011: 653; zur Regel-Ausnahme-Formel insbesondere auch BVerwG 2002: 835 f.). Voraussetzung für die Entfaltung der Steuerungswirkung durch die Festlegungen eines Regionalplans oder durch die Darstellungen eines Flächennutzungsplans ist ein „schlüssiges planerisches Gesamtkonzept“ (ebd.: 833 f.), mit dem der privilegierten Nutzung substanziell Raum geschaffen wird (ebd.: 832). Umgekehrt ist es dem Planungsträger versagt, über eine räumliche Verknappung eine Verhinderungsplanung zu betreiben (ebd.: 828).

Für die Ermittlung der Konzentrationszonen steht ein vorgeschriebenes Verfahren nicht zur Verfügung. In der Planungspraxis wird am häufigsten die „Ausschlussmethode“ angewendet (vgl. BVerwG 2009: 83), die folgendermaßen gekennzeichnet ist: Unter Zugrundelegung der räumlichen Gesamtfläche des Plangebietes werden in mehreren Teilschritten Flächen ausgeschieden („harte und weiche Tabuzonen“), bis zuletzt die Flächen übrig bleiben, die als Standorte für Windenergieanlagen grundsätzlich in Frage kommen („Potenzialflächen“, vgl. ständige Rechtsprechung BVerwG 2003: 33 ff.; 2002: 835 f.). Die Potenzialflächen, die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen übrig bleiben, sind dann in einem weiteren Arbeitsschritt zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen. Das heißt, die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprechen, sind mit dem Anliegen abzuwägen, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung gerecht wird. Erkennt der Plangeber dabei, dass als Ergebnis seiner Untersuchung für die Windenergienutzung nicht substanziell Raum geschaffen wird, muss er seine Entscheidung für weiche Tabuzonen rechtfertigen und aufzeigen, wie er die eigenen Ausschlussgründe bewertet. Er muss also kenntlich machen, dass er – anders als bei harten Tabukriterien – einen Bewertungsspielraum hat, und die Gründe für seine Wertung offen legen (anschaulich BVerwG 2015: 396 Rn. 8). Diese Forderung ist mit dem schlussendlichen Abwägungsparameter rückgekoppelt, sodass, je kleiner die für die Windenergienutzung verbleibenden Flächen am Ende ausfallen, umso mehr das gewählte methodische Vorgehen zu hinterfragen ist (im Einzelnen hierzu Bovet 2015: 592 f.). Dieser verantwortungsvollen Aufgabe entzieht sich die Regionalplanung zunehmend. Auf zwei in diesem Zusammenhang bedeutende Aspekte wird nachfolgend hingewiesen.

**a) Steuerungsverlust durch Mehrebenen-Entscheidungen**  
Ausgehend von der gesetzlich normierten Möglichkeit zur planerischen Steuerung von Windenergieanlagen sowohl auf der Ebene der Regionalplanung als auch auf der dieser

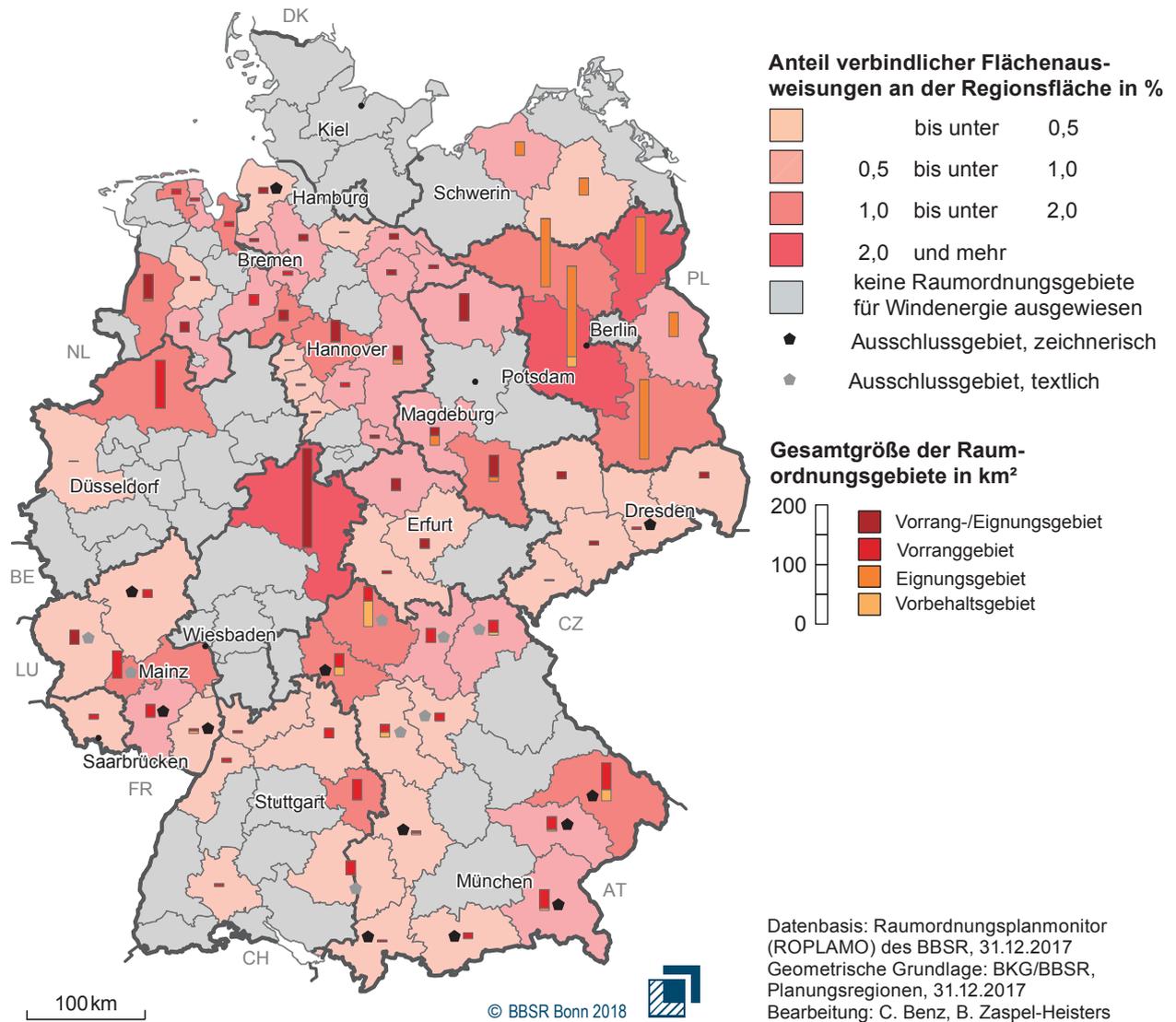
nachfolgenden Stufe der Flächennutzungsplanung, ergeben sich in der planungspraktischen Anwendung in räumlicher, zeitlicher sowie auch in der Anwendung planungsmethodischer Ansätze zwangsläufig Überschneidungen, die aber zu unterschiedlichen Problemlagen führen können. Trotz des gleichen Steuerungsgegenstandes, gleichen methodischen Ansätzen zur Flächenauswahl und gleichem räumlichen Bezug sind die Ergebnisse auf beiden Planungsebenen dennoch unterschiedlich. Zurückzuführen ist dies vor allem auf den Detaillierungsgrad der Planungen, die Auswahl der harten und weichen Tabuzonen zur Bestimmung der Potenzialflächen und letztlich der Konzentrationszonen sowie der Berücksichtigung unterschiedlicher Belange und ihrer Gewichtung im Rahmen der Abwägung auf der jeweiligen Planungsebene. Ein zusätzlicher horizontaler Koordinationsbedarf entsteht aber insbesondere dann, wenn auf beiden Planungsebenen der Planvorbehalt zeitgleich, vor- oder zeitlich nachlaufend zur Anwendung gebracht wird. Dadurch hervorgerufene Doppelsteuerungen führen zu erheblichem personellen, sachlichen, finanziellen sowie zeitlichen Aufwand. Zwar kann der Konflikt mit den üblichen Lösungsansätzen der formellen Beteiligungsverfahren im Rahmen der jeweiligen Planung bewältigt werden, doch spiegeln die in diesen Verfahrensschritten eingebrachten Stellungnahmen und Anregungen der Behörden sowie der Öffentlichkeit letztlich nur die unterschiedlichen Haltungen zum Thema „Windenergie“ wider und führen nur in wenigen Fällen zu einer die Planung tragenden einvernehmlichen Lösung. Eine Konfliktlösung zeichnet sich vielfach nicht ab.

#### **b) Konfliktmanagement als Wunderwaffe?**

Angesichts dieser Problematik setzt die Regionalplanung zunehmend auf die schon angesprochenen informellen Instrumente. Angesiedelt sind diese regelmäßig im Vorfeld der zu treffenden planerischen Letztentscheidungen über die Festlegung der Konzentrationszonen im Regionalplan. Dabei gilt die Steuerung durch Regionalplanung gegenüber der Flächennutzungsplanung als vorteilhaft. So kann ein verbindliches überörtliches Konzept für den Außenbereich mehrerer Gemeinden geschaffen werden, das unabhängig vom planerischen Tätigwerden auf der konkreten kommunalen Ebene Wirkung entfaltet und insoweit für Investoren und Anlagenbetreiber ebenso wie für die örtliche Ebene akzeptiert wird, weil problematische Standorte verbindlich ausgeschlossen werden können (Priebis 2013: 140 sowie 244 f.). Daher kommt der Regionalplanung bei der Bereitstellung von Flächen für die Windenergienutzung eine Schlüsselrolle zu (so jedenfalls Wirth; Leibenath 2017: 396). Die Regionalplanung ist aber bei der Ausweisung von Vorrang-, Eignungs- und Ausschlussgebieten in formellen Planänderungs- und -aufstellungsverfahren in vielen Fällen zunehmendem Wider-

1

Verbindliche Flächenausweisungen für Windenergie 2017



stand ausgeliefert; einerseits durch die Windkraftanlagenbetreiber, andererseits durch die von den Anlagen betroffenen Öffentlichkeit (exemplarisch: Overwien; Groenewald 2015: 612 f.). Aus dieser Zwickmühle sollen informelle Konzepte helfen, die in ganz unterschiedlichen Organisationsformen entweder als Beteiligtenworkshop, Modellvorhaben oder als Arbeitskreis (vgl. hierzu den Arbeitskreis Windenergie, der im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans für die sächsische Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge seine Arbeit aufgenommen hat, sich aus Befürwortern und Gegnern

der Windenergie zusammensetzt und insbesondere zum Ziel hat, die Gegner der Windenergie stärker am Verfahren der Gesamtfortschreibung des Regionalplans zu beteiligen stattfinden kann (im Einzelnen hierzu Wirth; Leibnath 2017: 390). Das Ergebnis, das sich im Rahmen eines solchen Konfliktmanagements durch den Arbeitskreis Windenergie für die Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge eingestellt hat, ist ernüchternd. Zwar stellen die beteiligten Planer fest, dass das Ziel des Arbeitskreises erreicht, in dem einerseits Transparenz über das Verfahren (das der Öffentlichkeit regelmäßig nicht

bekannt ist) hergestellt wurde und Windkraftbefürwortern ebenso wie Windkraftgegnern eine moderierte Diskussionsplattform zur Verfügung gestellt wurde. Gleichwohl wurde auch festgestellt, dass sich in den zentralen Grundpositionen der Bürgerinitiativen keine Veränderungen ergeben haben. Vielmehr haben sich die Positionen sogar verfestigt und mit dem gesamtäumlichen Konzept des Planungsträgers sowie auch mit den Zielen der Windkraftbefürworter als unvereinbar gezeigt. Ergebnis ist die Feststellung (vorher schon vorhandener) Konsens- und Dissenspositionen (so einräumend Wirth; Leibenath 2017: 396). Dieses Beispiel ist bei weitem kein Einzelfall in der Planungspraxis der Regionalplanung (so schon Kostka 2008: 597 f.).

Was ergibt sich daraus für die Fortschreibung des Regionalplans Oberes Elbtal/Osterzgebirge? Vielleicht ist es an der Zeit, mal wieder zu planen, denn Regionalplanung im Sinne eines konservativen Planungsverständnisses, bei dem am Schluss des Prozesses ein Plan herauskommen soll, verlangt Entscheidungen. Hier aber wird einem informellen Verfahren die Konsensbildung übertragen und dies mit offenem Ausgang. Wird durch die verfestigten Positionen das nachfolgende formelle Verfahren entlastet? Auf welcher Grundlage werden die erforderlichen Entscheidungen über Konzentrationszonen nun getroffen? Der Bundesgesetzgeber hat der Raumordnung die Kompetenz zur zusammenfassenden, überörtlichen und fachübergreifenden Gesamtplanung verliehen und mit einem Koordinierungs-, Ordnungs- und Entwicklungsauftrag verbunden (BVerwG 2017: Rn. 7). Diese Kompetenz umfasst den Auftrag, einen Ausgleich konkurrierender Ansprüche an die Raumnutzung herbeizuführen, indem Ziele und Grundsätze in den Raumordnungsplänen festgelegt werden. Dabei können informelle Verfahren helfen, solange verfestigte Positionen noch nicht fest liegen.

## **Verschärfung struktureller Probleme der institutionellen Regionalplanung**

Die ohnehin schon seit der Mitte der achtziger Jahre angeschlagene Regionalplanung hat in den letzten Jahrzehnten auch mit strukturellen Problemen zu kämpfen, die sich in Zukunft wahrscheinlich noch verschärfen dürften. Maßgeblichen dafür dürfte der Aufgabenzuwachs und –wandel sein, beginnend mit dem Freiraumschutz Anfang der neunziger Jahre und aktuell in den Bereichen der erneuerbaren Energien, dem Erfordernis, neue Stromtrassen zur Ausgestaltung eines Höchstspannungsnetzes herzustellen sowie der Unterstützung bei der Förderung und Berücksichtigung energiesparender Technologien (Kunzmann 2015: 39). Bewältigt werden sollen die neuen wie die alten Anforderungen durch einen eher kleiner werdenden Personenkreis, der schon auf-

grund seiner geringen personellen Ausstattung nur schwerlich in der Lage sein dürfte, dies zu gewährleisten. Etwa ist in Brandenburg nach 28 Jahren deutscher Vereinigung nur ein rechtskräftiger Regionalplan für eine von insgesamt fünf Regionen aufgestellt worden. Zwar haben alle Regionen Brandenburgs den Versuch zur Aufstellung von Regionalplänen unternommen, doch sind diese – sowie zunächst auch der Landesentwicklungsplan – bislang nicht durch das Nadelöhr der Rechtsprechung gegangen. Der Aufwand, der für einzelne thematische Bereiche der Regionalplanung aufzubringen ist, verhindert Raumnutzungsentscheidungen in anderen Themenfeldern. Das Ergebnis kann nur ein – auch politisch – in Kauf genommenes Defizit in der Aufgabenbewältigungskompetenz sein. Diesbezüglich keineswegs verbessernd stellt sich im Übrigen dann auch noch der Einsatz informeller Instrumente dar, insbesondere wenn es sich um Themenfelder handelt, bei denen die einzelnen sich gegenüberstehenden Positionen als unbeweglich darstellen (z. B. bei der Windkraftnutzung, vgl. oben).

Allerdings ist nicht nur die personelle Ausstattung der Grund, warum ein Regionalplan nicht erstellt wird. Mit der zunehmenden Hinwendung zu informellen Konzepten und dem damit verbundenen Hintanstellen der Erarbeitung von Regionalplänen mit raumordnerischen Letztentscheidungen hat sich zwangsläufig auch die Zahl der Regionalplanerinnen und Regionalplaner im engeren Sinne verringert. Das „Plänemachen“ ist in den Hintergrund getreten und es mangelt an qualifiziertem Personal, das umsetzungsorientiert Entscheidungen in einem weitgehend rechtssicheren Umfang treffen kann. Um informelle Konzepte zu erstellen oder im Bereich der Regionalentwicklung einzelne Projekte durchführen zu können, ist eine planerische Fachkenntnis nicht zwingend erforderlich. In der Folge setzen sich heute die an der Regionalplanung beteiligten Akteure aus einem Portfolio der unterschiedlichsten Berufsgruppen zusammen, partiell sogar ohne Planungskenntnisse und –erfahrungen. Erforderlich ist daher eine qualifizierte Aus- und Weiterbildung.

Was jedenfalls die universitäre Situation angeht, so teilen sich nach wie vor fünf Universitäten mit zwar unterschiedlichen Schwerpunkten innerhalb der einzelnen Studiengänge – die im Übrigen auch unterschiedliche Bezeichnungen tragen – die Raumplanerinnen- und Raumplanerausbildung in Deutschland (kritisch zur Ausbildung vor allem Reiß-Schmidt 2015: 41). Was die Fortbildungssituation betrifft, so ist diese im Bereich der Regional- und Landesplanung im Grunde genommen nicht nur defizitär, sondern nahezu gar nicht existent. Eine berufsbegleitende Fortbildung wäre aber dringend erforderlich, insbesondere in Bezug

auf die Aufgaben, Methoden und Instrumente der Landes- und Regionalplanung und dies bei sich verändernden Aufgabenstellungen und einer neu stetig sich aufstellenden Rechtsprechung. In der bereits angesprochenen neuesten Entscheidung des OVG Lüneburg wird der sachliche Teilplan eines als Satzung beschlossenen Regionalen Raumordnungsprogrammes für unwirksam erklärt, als die ausgewiesenen Vorranggebiete für Windenergienutzung zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten entfalten sollen. Allein den Leitsätzen dieser Entscheidung lassen sich in dreierlei Hinsicht Abwägungsfehler bei der Zuordnung zu „harten“ Tabuzonen (nicht bebaute Gebiete als Siedlungsfläche, dreifacher Gesamthöhenabstand wegen „optisch bedrängender Wirkung“ sowie die Einbeziehung von Waldflächen) im Zusammenhang mit der planerischen Steuerung von Windenergieanlagen feststellen. Das sind Fehler, die in der Kernkompetenz der Regionalplanung anzusiedeln sind, nämlich bei der methodischen Erstellung eines Windkraftkonzepts. Völlig vermeiden lassen sich Fehler bei der Erstellung von Regionalplänen oder Teilplänen nicht, dazu ist ein über Jahre sich erstreckender Planungsprozess zu komplex. Sie können aber durch eine qualifizierte Fort- und Weiterbildung eingeschränkt werden.

Schließlich ist noch hervorzuheben, dass gerade auch die Möglichkeiten des Rechtsschutzes gegen Landesraumordnungspläne zugenommen haben. Dies bezieht sich nicht nur auf die grundsätzliche Normenkontrollfähigkeit gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO oder entsprechend dem Sinn und Zweck der Normenkontrolle gegen Ziele der Raumordnung,

sondern insbesondere auf die Antragsbefugnis von Privatrechtssubjekten nach § 47 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 VwGO, vor allem aufgrund der vorzunehmenden Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Belangen und der Öffentlichkeitsbeteiligung (BVerwG 2015: 694 Rn. 13). Dabei hat es das BVerwG als ausreichend für eine Klagebefugnis angesehen, dass ein zielwidriges Vorhaben noch nicht einmal beabsichtigt ist. Folglich können Eigentümer oder sonstige obligatorisch Berechtigte bereits auf der Grundlage eines noch gar nicht konkret beabsichtigen Vorhabens, das in der Ausschlussfläche eines Windkraftkonzeptes künftig realisiert werden soll, von ihrer Antragsbefugnis gegen einen Raumordnungsplan, Gebrauch machen. Und schließlich fallen infolge der Novellierung des UmwRG auch SUP-pflichtige Raumordnungspläne in den Anwendungsbereich von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG (siehe hierzu aber § 48 Satz 2 UVPG, wonach Raumordnungspläne mit Ausweisung von Flächen für die Windenergienutzung oder den Rohstoffabbau von der Normenkontrollfähigkeit ausgenommen sind, aber von einer Inzidenzprüfung erfasst werden).

Konsequente Folge der angeführten Entwicklung dürfte sein, dass das Ansehen der Landes- und Regionalplanung, das im Laufe der Jahre schon gesunken ist, immer weiter sinken wird (so auch Kunzmann 2015: 38). Ihre gesellschaftliche und politische Bedeutung ist ohnehin – und anders als bei der Stadtentwicklung – nur noch gering. Hierzu passt schließlich auch, dass es an einer unabhängigen Fachzeitschrift für Landes- und Regionalplanung fehlt (zu Recht Kunzmann 2015: 38).

## Ausblick

Seit einigen Jahren ist die Landes- und Regionalplanung durch einen Wandel geprägt, der sich schlagwortartig und vereinfacht als „von der Planung zur Entwicklung“ darstellen lässt (so Knieling 2017: 155; Diller 2002: 71). Den betroffenen Akteuren wird eine maßgeblichere Rolle der Mitwirkung zugeschrieben, weil dadurch einerseits Planung und Planvollzug enger miteinander verzahnt werden können und andererseits Ressourcen aus dem nichtstaatlichen Bereich stärker eingesetzt werden können und damit der veränderten Aufgaben und Rollen des Staates besser Rechnung getragen werden kann (Knieling: 2017, 156 f.). Letztlich steckt dahinter die Frage, inwieweit die formelle Regionalplanung durch informelle Verfahren ergänzt werden kann, um eine stärkere Umsetzungsorientierung zu erhalten.

Konsequent fortgedacht, wird daher die Zukunft der Regionalplanung auch im Sinne einer „Strategischen Regionalplanung“ gesehen. Eine stärker auf strategische Inhalte und Ziele ausgerichtete Regionalplanung soll insoweit mit Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben verzahnt werden (Danielzyk; Priebis 2017: 167), um das Negativimage der verändernden (Regional-)Planung loszuwerden. Weitere Anstrengungen sind hier vor allem in Bezug auf die Wechselwirkungen zwischen einer eher ordnenden und normativen Regionalplanung sowie einer eher entwicklungs- und teilhabeorientierten Raumentwicklung nötig. Bei alledem ist hervorzuheben, dass das engere Verzahnen von Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben nicht bedeutet, dass nunmehr auf die formelle Regionalplanung verzichtet werden darf.

Vielmehr stehen Ordnung und Entwicklung nebeneinander. Informelle Planungen können formelle Planungen nicht ersetzen. Gleichwohl kann gegenwärtig der Eindruck gewonnen werden, dass der Entwicklungsaufgabe deutlich mehr Gewicht beigemessen und dabei vergessen wird, dass auch die Koordinations- und Ordnungsaufgabe nach wie vor besteht.

Planung ist letztlich aber ein Prozess, der zu einer Entscheidung führen muss, nämlich dem Plan (Battis 2014: 14). Die Lösung kann nur in einer („Rück“-)Besinnung auf die eigentliche Aufgabe der Regionalplanung bestehen, nämlich ein Planwerk zu erstellen, in dem Festlegungen in Form von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen Bindungswirkungen getroffen werden. Raumnutzungsentscheidungen zu treffen, ist eine originäre Aufgabe der Regionalplanung. Allein das „Reden“ über Pläne bzw. Planinhalte ist nicht ausreichend.

Tendenziell rückt die Regionalplanung von dieser Aufgabe seit Jahren immer mehr ab. Der Blick muss wieder stärker auf die Umsetzungsorientierung regionalplanerischer Zielsetzungen gerichtet werden. Nur dann kommt die Regionalplanung wieder ihrer Aufgabe nach, „einen Plan zu machen“.

Ansonsten könnte darüber nachgedacht werden, die räumliche Gesamtplanung von der Aufgabe der Flächenbereitstellung zu entbinden und entweder eine eigens ausgestaltete Fachplanung, ausgestattet mit dem Verfahrensinstrument der Planfeststellung, im weiten Sinne einer Energiebedarfsplanung zu schaffen (etwa Hermes 2014: 259 ff.; Rodi 2017: 658 ff.), wie dies schon aus den Diskussionen um den Höchstspannungsnetzausbau bekannt ist, oder diese Aufgabe künftig der Erstellung eines Bundesraumordnungsplans zu überlassen. Aber noch ist es weder für das eine noch das andere soweit!

## Literatur

- Battis, Ulrich; Kersten, Jens, 2009:** Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts. Zeitschrift Europarecht (EuR) 2009: 1–23.
- Battis, Ulrich, 2014:** Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. 6. neubearbeitete Auflage. Stuttgart. 2014.
- Bovet, Jana, 2015:** Steuerung der Windenergie durch Raumordnung. Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 6: 591–602.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017:** Erneuerbare Energien in Deutschland – Das Wichtigste im Jahr 2016 auf einen Blick. [www.erneuerbare-Energien.de](http://www.erneuerbare-Energien.de). [abgerufen am 04.03.2018].
- Bundesrats-Drucksache 655/16 vom 4. November 2016.**
- Danielzyk, Rainer; Prieb, Axel, 2017:** Zukunft der Regionalplanung in: Weith, Thomas; Strauß, Christian (Hrsg.): „Im Plan oder ohne Plan?“. Münster: 164–178.
- Diller, Christian, 2002:** Zwischen Netzwerk und Institutionen. Eine Bilanz der regionalen Kooperation in Deutschland. Leverkusen. 2002.
- Einig, Klaus; Zaspel-Heisters, Brigitte, 2015:** Eine Bilanz der Steuerung der Windenergienutzung durch Raumordnung „nach Fukushima. Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 6: 571–589.
- Erbguth, Wilfried, 2016:** Für, nicht gegen eine Erweiterung der Bundesraumordnung im ROG-E 2016 – zu Goppel, DVBI 2016, 1306. Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl): 233–234.
- Fürst, Dietrich; Ritter, Ernst-Hasso, 1993:** Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß. 2. Auflage. Düsseldorf. 1993.
- Goppel, Konrad, 2016:** Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes (ROG-E 2016). Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl): 1306–1307.
- Hager, Gerd, 2018:** Die ROG-Novelle 2017. Zeitschrift Baurecht (BauR) 2018: 188–195.
- Hermes, Georg, 2014:** Planungsrechtliche Sicherung einer Energiebedarfsplanung. Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2014: 259–270.
- Hoppe, Werner, 2007:** Zur Flexibilisierung der Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) in einem neuen Raumordnungsgesetz. Zeitschrift Baurecht (BauR) 2007: 26–37.
- Hoppe, Werner, 2007:** Kompetenz-Debakel für die „Raumordnung“ durch die Föderalismusreform infolge der uneingeschränkten Abweichungszuständigkeit der Länder. Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl) 2007: 144–152.
- 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?“. Münster. 2017: 155–164.
- Kostka, Dieter, 2008:** Moderation und Mediation. In: Fürst, Dietrich; Scholles, Frank (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund. 2008: 587–601.

**Kunzmann, Klaus**, 2015: Germany. Zeitschrift DisP – The Planning Review. 2015/1: 38–39.

**Overwien, Petra**; Groenewald, Ulrike, 2015: Viel Wind um den Wind. Informationen zur Raumentwicklung (IzR). Heft 6: 603–618.

**Priebs, Axel**, 2013: Raumordnung in Deutschland. 2013. Braunschweig.

**Reiß-Schmidt, Stephan**, 2015: Germany. Zeitschrift DisP – The Planning Review. 2015/1: 40–41.

**Rodi, Michael**, 2017: Das Recht der Windkraftnutzung zu Lande unter Reformdruck. Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR): 658–667.

**Söfker, Wilhelm**, 2009: Das Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes. Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2009: 161–169.

**Spannowsky, Willy**; Runkel, Peter; Goppel, Konrad, 2010: Raumordnungsgesetz Kommentar, München. 2010.

**Spannowsky, Willy** 2013: Raumordnung in Europa. In: Krautzberger, Michael; Rengeling, Hans-Werner; Saerbeck, Klaus (Hrsg.): Bau- und Fachplanungsrecht, Festschrift für Bernhard Stürer. München. 2013: 59–76.

**Wirth, Peter**; Leibenath, Markus, 2017: Die Rolle der Regionalplanung im Umgang mit Windenergiekonflikten in Deutschland und Perspektiven für die raumbezogene Forschung. Zeitschrift Raumforschung und Raumordnung (RuR) 75: 389–397.

## Rechtsprechung

**BVerwG**, Urteil vom 17.12.2002 – 4 C 15.01, BauR 2003, 828.

**BVerwG**, Urteil vom 13.03.2003 – 4 C 4.02, BVerwGE 118, 33.

**BVerwG**, Beschluss vom 15.09.2009 – 4 BN 25.09, BauR 2010, 82.

**BVerwG**, Urteil vom 16.04.2015 – 4 CN 6.14, ZfBR 2015, 694.

**BVerwG**, Urteil vom 18.08.2015 – 4 CN. 7.14, NVwZ 2016, 396.

**BVerwG**, Beschluss vom 21.12.2017 – 4 BN 3.17, BeckRS 2017, 139151.

**OVG Lüneburg**, Urteil vom 31.03.2011 – 12 KN 187.98, NuR 2011, 652.

**OVG Lüneburg**, Urteil vom 13.07.2017 – 12 KN 206.15, BauR 2017, 1953.



RAUMORDNUNG KANN MEER



**Mit dem Meer verbinden viele die Vorstellung von einem freien Raum. Steigende Raumansprüche durch wirtschaftliche Interessen erzeugen jedoch einen hohen Nutzungsdruck – ein Beispiel dafür ist der Ausbau der Offshore-Windenergie. In diesem Spannungsfeld aus Wirtschaft, Wissenschaft und Umwelt erfüllt die maritime Raumordnung eine entscheidende Rolle. Sie ist ein vorausschauendes Planungsinstrument, das Nutzungsinteressen und Schutzansprüche koordiniert.**

---

**Bettina Käppeler**

ist Diplom-Geographin und arbeitet seit 10 Jahren als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich Meeresraumordnung im Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) in Hamburg. Im Referat Räumliche Planung koordiniert sie den Fortschreibungsprozess für die Raumordnungspläne für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) der Nord- und Ostsee, und ist hierfür auch in internationale Arbeitsgruppen und Konsultationen eingebunden. Für das BSH hat sie zuvor mehrere Interreg-Projekte zur Meeresraumordnung betreut. [bettina.kaeppler@bsh.de](mailto:bettina.kaeppler@bsh.de)

**Annika Koch**

ist Diplom-Geographin und arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Referat Räumliche Planung im BSH. Sie war bei der Aufstellung des Bundesfachplans Offshore für die Strategische Umweltprüfung zuständig und ist gegenwärtig am nationalen Fortschreibungsprozess der Raumordnung in der AWZ beteiligt. [annika.koch@bsh.de](mailto:annika.koch@bsh.de)

**Nele Kristin Meyer**

ist Diplom-Geographin und promovierte Geowissenschaftlerin. Sie ist als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Referat Räumliche Planung im BSH tätig. Ihre Hauptaufgaben sind die Projektkoordination des Interreg-Projektes Baltic LINes sowie die Bearbeitung von Fragestellungen mit Bezug zur Schifffahrt im Rahmen des nationalen Fortschreibungsprozesses. [nelekristin.meyer@bsh.de](mailto:nelekristin.meyer@bsh.de)

**Ulrich Scheffler**

ist Diplom-Geograph und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Referat Räumliche Planung im BSH. Seine Hauptaufgabe ist die Fortschreibung der Raumordnung in der AWZ, insbesondere durch die Integration der Erkenntnisse zu den Projektthemen Schifffahrt, Energie und Umwelt aus dem Interreg-Projekt NorthSEE, das er bislang koordiniert hat. [ulrich.scheffler@bsh.de](mailto:ulrich.scheffler@bsh.de)

Foto: BSH

## Was ist Meeresraumplanung?

Das Meer gilt aus landseitiger Sicht oftmals als weitgehend freier und unberührter Raum. Wer sich intensiver mit der Thematik beschäftigt, merkt schnell, dass nicht nur das deutsche Küstenmeer (bis 12 Seemeilen vor der Küste), sondern auch die sich meeresseitig daran anschließende ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ, bis max. 200 Seemeilen) unter einem hohen Nutzungsdruck steht. Neben den traditionellen Nutzungen wie Schifffahrt und Fischerei sind in den vergangenen Jahrzehnten viele weitere Interessen hinzugekommen. So beansprucht der Mensch aus weiteren wirtschaftlichen Interessen verstärkt den heutigen Meeresraum, zum Beispiel in Form von Sand- und Kiesabbau, Gasgewinnung, der Verlegung von Rohrleitungen und Kabeln, für Forschungszwecke und militärische Übungen sowie – rapide zunehmend – für Offshore-Windenergie. Diese unterschiedlichen wirtschaftlichen Nutzungsinteressen konkurrieren einerseits untereinander, stehen aber auch vermehrt mit dem Meeresumwelt- und Naturschutz im Konflikt. Nord- und Ostsee stellen einen wichtigen Lebensraum für bedeutende Säugetier-, Fisch- und Vogelarten sowie für eine Vielzahl an Bodenlebewesen dar, der unbedingt geschützt werden muss.

In diesem Spannungsfeld aus Wirtschaft, Wissenschaft und Umwelt wirkt die maritime Raumordnung (MRO) als vorausschauendes Planungsinstrument, das Nutzungsinteressen und Schutzansprüche koordiniert. Sie zielt darauf ab, einerseits alle (geplanten) menschlichen Aktivitäten auf dem Meer zu erfassen, vorhandene Nutzungskonflikte zu lösen sowie zukünftigen Problemen vorzubeugen. Andererseits steht sie im Dienste der Meeresumwelt und achtet zum Beispiel auf die Einrichtung von Sicherheitszonen, um Unglücke mit Folgen für Mensch und Natur zu vermeiden. Nicht zuletzt dient die maritime Raumordnung dazu, politische

Ziele umzusetzen. Dazu gehört etwa der gesetzlich festgelegte Ausbau an erneuerbaren Energien für die nationale Energiewende.

Um den verschiedenen Zielen der maritimen Raumordnung gerecht zu werden, braucht es unbedingt eine holistische Herangehensweise, die alle Interessenvertreter und umfangreiche Informationen über die Meeresumwelt einbezieht. Anders als bei der landseitigen Planung ist die Bürgerbeteiligung bei der Meeresraumplanung in der deutschen AWZ meistens gering, da der Raum bei niemandem direkt vor der Haustür liegt. Die verschiedenen Interessen werden hier daher meistens durch größere Unternehmen, Organisationen, Verbände sowie Behörden vertreten. Da die Planungen im Meeresraum oftmals transnationale Wirkung haben, müssen immer auch Nachbarländer beteiligt werden. Die Verlagerung einer Schifffahrtsroute an einem Ort kann sich etwa auf die Wirtschaftlichkeit eines weit entfernten Hafens auswirken. Lokale ökologische Belastungen wiederum können die Meeresumwelt im Gesamtsystem empfindsam stören.

Ein Blick auf die Meeresumwelt verdeutlicht besonders eindrücklich, dass wir aber nicht nur in die Ferne, sondern auch in die Tiefe schauen müssen. Die Meeresraumplanung betrachtet – anders als die Raumplanung an Land – den Raum immer in seiner gesamten Dreidimensionalität. Die unterschiedlichen Ebenen wie Meeresoberfläche, Wassersäule, Meeresboden oder Luftraum weisen dabei jeweils besondere Nutzungsmöglichkeiten und Schutzanforderungen auf. Dies führt einerseits zu mehr Möglichkeiten für planerische Festlegungen, erhöht andererseits das Potenzial, dass einzelne Nutzungen gegenseitig unverträglich sind.

## Raumordnungspläne für die ausschließliche Wirtschaftszone

Die Raumordnungspläne für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone stellten zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens im Jahr 2009 zum ersten Mal im Nord- und Ostseeraum verbindliche Regeln auf, wie die AWZ zu nutzen und entwickeln ist. Rechtsgrundlage für die Aufstellung von Raumordnungsplänen in der deutschen AWZ ist das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG), das 2004 auf die AWZ

ausgeweitet und zuletzt 2016 entsprechend der EU-Richtlinie zur maritimen Raumplanung angepasst wurde. Die AWZ gehört, im Gegensatz zum Küstenmeer, nicht zum Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland. Die maritime Raumplanung muss daher die Freiheiten des UN-Seerechtsübereinkommens respektieren, wie die Freiheit der Schifffahrt, die Freiheit des Überflugs und die Freiheit der

Verlegung von Kabeln und Rohrleitungen. Es handelt sich somit um eine „eingeschränkte Raumordnung“. Die offiziellen Regelungsgegenstände der Raumordnung in der deutschen AWZ sind

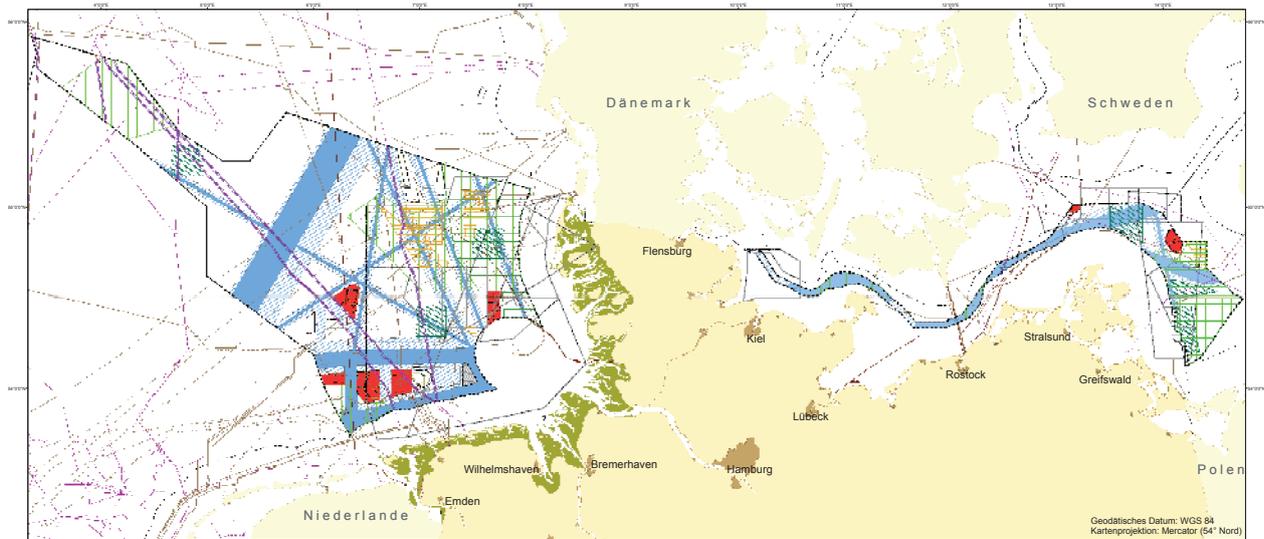
- die wirtschaftliche und wissenschaftliche Nutzung,
- die Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit der Seeschifffahrt und
- der Schutz der Meeresumwelt.

In Deutschland kümmert sich das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) als nachgeordnete Bundesbehörde des Verkehrsressorts um die Meeresraumordnung in der AWZ von Nord- und Ostsee (per Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 14. März 2018 wurde die Zuständigkeit für die Meeresraumordnung dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat übertragen). Im ersten

Schritt des Prozesses der Planaufstellung führte das BSH eine Bestandsaufnahme bestehender Nutzungsansprüche durch, und beschrieb sowie bewertete die Meeresumwelt für die begleitende Strategische Umweltprüfung. Hierzu befragte es – nachdem das damalige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBW, später BMVBS) 2005 die allgemeinen Planungsabsichten bekanntgegeben hatte – Behörden und Verbände zu den in der AWZ stattfindenden Aktivitäten, Nutzungen und Interessen. Ebenfalls im Jahr 2005 fanden die Scoping-Termine für die beiden Raumordnungspläne statt, auf denen der Untersuchungsumfang für die zu erarbeitenden Umweltberichte für Nord- und Ostsee mit Behörden und Verbänden diskutiert wurde.

Auf dieser Grundlage erarbeitete das BSH die Planentwürfe und Umweltberichte in Abstimmung mit dem BMVBS und veröffentlichte diese anschließend. Im Herbst 2008 erfolgten jeweils für die AWZ der Nord- und Ostsee Erörterungster-

## 1 Raumordnungspläne für die deutsche AWZ 2009



**Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone der Nordsee (21.09.2009) und der Ostsee (10.12.2009)**

Festlegungen	Nachrichtliche Darstellung		
■ Vorranggebiet Schifffahrt	— Verkehrstrennungsbereich	— Gasrohrleitung (in Betrieb)	□ Militärische Übungsgebiete
■ Vorbehaltsgebiet Schifffahrt	— Tiefwasserweg	— Erdgasleitungen (geplant)	□ ehem. Munitionsversenkungsgebiet
■ Vorranggebiet Rohrleitungen	— Vorsichtsgebiet	— Energiekabel (in Betrieb)	□ Plattform / Messmast / Umspannstation
■ Vorbehaltsgebiet Rohrleitungen	— Reede	— Energiekabel (genehmigt)	■ Bereich möglicher Fehmarnbeltquerung
— Zielkorridor	■ Ankerplatz	— Datenkabel (in Betrieb)	— Grenze Küstenmeer
■ Vorbehaltsgebiet Forschung	■ Rohstoffgewinnung Sand & Kies – Planfeststellung	— Datenkabel (außer Betrieb)	— Grenze Festlandsockel / AWZ
■ Vorranggebiet Windenergie	■ Rohstoffgewinnung Sand & Kies – Planfeststellungsverfahren	■ Windparks genehmigt	— Internationale Grenze
	■ Rohstoffgewinnung Sand & Kies – Bewilligung	■ Referenzgebiet Windenergie	— Plangebietsgrenze
	■ Rohstoffgewinnung Gas – Bewilligung	■ Natura 2000 – FFH-Gebiet	■ Nordansteuerung bzw. Außenreede der Häfen Stettin und Swinemünde*
		■ Natura 2000 – EU-Vogelschutzgebiet	* Bereich widersprechender Rechtsauffassung

Quelle: BSH

mine zum ersten Planentwurf. Unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen und der Diskussionen auf den Erörterungsterminen überarbeitete das BSH die Planentwürfe und besprach sie in einer zweiten (schriftlichen) Beteiligungsrunde im Juni 2009. Nach Abschluss des nationalen wie grenzüberschreitenden Beteiligungsverfahrens traten die Raumordnungspläne am 26.09.2009 (AWZ in der Nordsee) und am 19.12.2009 (AWZ in der Ostsee) als Rechtsverordnungen in Kraft (BGBl. 2009a, BGBl. 2009b).

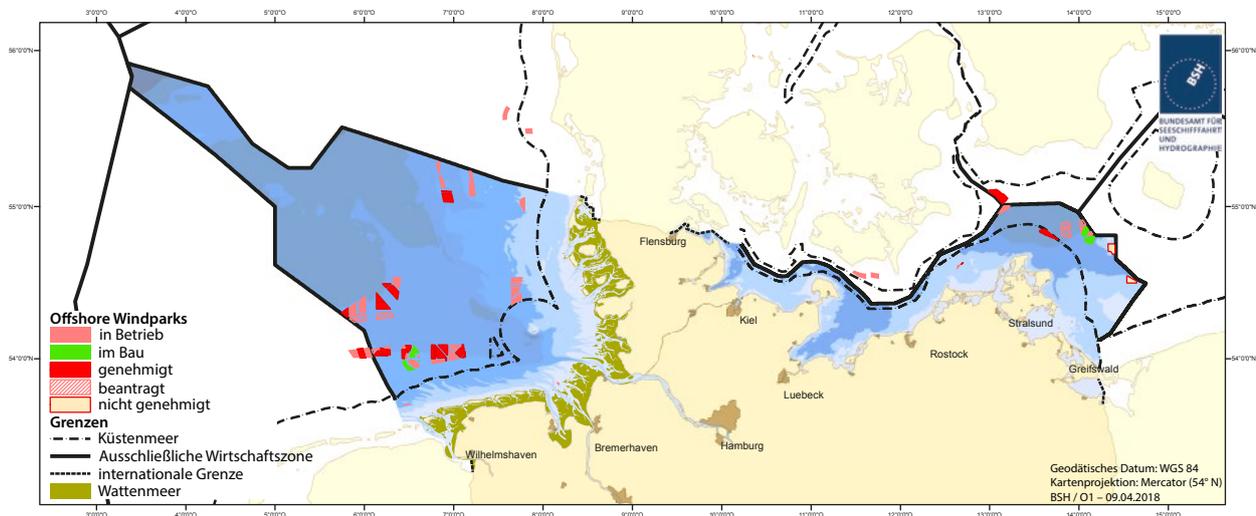
Die Raumordnungspläne für die AWZ der Nord- und Ostsee umfassen Ziele und Grundsätze der Raumordnung für die Schifffahrt, Offshore-Windenergie, Rohstoffgewinnung, Rohrleitungen und Seekabel, Meeresforschung, Fischerei und Meeresumwelt. Die Pläne legen insbesondere Vorranggebiete für die Schifffahrt, Windenergie, Rohrleitungen und Seekabel fest. Diese Vorranggebiete schließen andere, nicht mit der vorrangigen Funktion vereinbare Nutzungen aus. Vorbehaltsgebiete legen die Pläne für die Schifffahrt, Rohrleitungen und die Meeresforschung fest. Diesen Nutzungen kommt bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen demnach ein besonderes Gewicht zu.

Das Grundgerüst der Raumordnungspläne bilden die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Schifffahrt, die auf einer Auswertung der aktuellen Verkehrsströme mit Daten des AIS (Automatic Identification System, ein Funksystem, das

durch den Austausch von Navigations- und anderen Schiffsdaten u. a. zur Kollisionsverhütung beiträgt) basieren. Die Vorranggebiete sind von allen unvereinbaren Nutzungen freizuhalten, insbesondere von Hochbauten (z. B. Offshore-Windenergieanlagen). Hervorzuheben ist, dass durch die Gebietsfestlegungen für die Schifffahrt keine Verkehrsregelung erfolgt, sondern lediglich der bestehende Schiffsverkehr geschützt werden soll. Eine weitere großräumige Regelung ist die Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergie. Damit räumen die Pläne der Windenergie Vorrang vor anderen raumbedeutsamen Nutzungen ein. Um die damaligen Ausbauziele von 25 Gigawatt Leistung aus Offshore-Windenergie bis 2030 zu erreichen, ist es zulässig, auch außerhalb der Vorranggebiete Windenergieanlagen zu errichten. Innerhalb der Natura-2000-Meeresschutzgebiete sind Windenergieanlagen aber ausgeschlossen.

Seit Veröffentlichung der ersten Raumordnungspläne hat der Ausbau der Offshore-Windenergie Fahrt aufgenommen. 2009 befand sich gerade einmal das Testfeld „alpha ventus“ als erster Offshore-Windpark in der deutschen AWZ im Bau. Heute sind in der deutschen Nord- und Ostsee (mit Küstenmeer) bereits 20 Offshore-Windparks mit insgesamt 1.167 Anlagen in Betrieb – das entspricht einer Leistung von rund 5,3 Gigawatt. Vier weitere Windparks befinden sich derzeit im Bau (Stand April 2018). Im Jahr 2017 produzierten Offshore-Windparks bereits 17,4 Terra-

## 2 Aktueller Ausbaustand der Offshore-Windenergie in der deutschen Nord- und Ostsee



Quelle: BSH

wattstunden (TWh) Strom. Gemessen am Stromverbrauch von Hamburg in Höhe von 12,1 TWh 2017 kann Offshore-Windenergie bereits heute den Strombedarf von ein bis zwei Großstädten decken (Fraunhofer ISE, 2018). Seit 2012 gibt es ein neues Planungsinstrument: den Bundesfachplan Offshore (BFO) als Fachplanung. Er dient insbesonde-

re der Netzanbindung der Offshore-Windparks. Mit dem Windenergie-auf-See-Gesetz von 2016 löst der Flächenentwicklungsplan (FEP) diese Fachplanung ab 2018 ab, um die Windenergieplanung deutlich gezielter zu steuern – unter anderem mit detaillierten zeitlichen, räumlichen und technischen Vorgaben.

## Bedeutung der europäischen Zusammenarbeit für die Meeresraumplanung

### EU-Richtlinie und Zeitrahmen

Mit der EU-Richtlinie zur Meeresraumplanung (2014/89/EU) sind alle EU-Küstenstaaten erstmals verpflichtet, bis 2021 Meeresraumordnungspläne zu erstellen. In ihren Planungsverfahren und Managementprozessen müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die nationalen Pläne aufeinander abgestimmt sind und insbesondere länderübergreifende Fragen berücksichtigen. Die Zusammenarbeit soll über bestehende regionale institutionelle Kooperationsstrukturen, das Netzwerk der zuständigen Behörden oder im Rahmen von Strategien für Meeresräume erfolgen. Die maritime Raumordnung soll die europäische Strategie für Blaues Wachstum („Blue Growth“) über eine nachhaltige Entwicklung der Meeres- und Küstenwirtschaft unterstützen. Mit der Anwendung des Ökosystemansatzes zielt die Richtlinie zur Meeresraumplanung auf eine Wirtschaftsentwicklung bei nachhaltiger Nutzung der Meeres- und Küstenressourcen ab. Sie steht im zeitlichen Einklang mit EU-Rechtsvorschriften zu Klimaschutz- und Ausbauzielen für erneuerbare Energien, dem Erreichen beziehungsweise Aufrechterhalten eines guten Umweltzustandes der Meere sowie der Fertigstellung eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (hier: Schifffahrtsrouten).

### Praxis der grenzübergreifenden Meeresraumplanung

Im Nordseeraum haben mit Ausnahme von Dänemark bereits alle Nachbarländer Raumordnungspläne erarbeitet und in Kraft gesetzt – mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad, inhaltlichem Fokus oder rechtlicher Bindungswirkung. Im Ostseeraum hat neben Deutschland bislang lediglich Litauen einen gültigen Raumordnungsplan, der auch die Meeresgebiete umfasst. Andere Länder befinden sich in unterschiedlichen Stadien des Planungsprozesses.

Aufgrund der fehlenden Kompetenz der EU für europäische Raumordnung müssen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen für eine grenzübergreifende Meeresraumplanung treffen. Dabei unterstützt sie die Expertengruppe zur MRO aller Mitgliedstaaten, die sich regelmäßig austauscht, aber zum Beispiel auch die „MSP-Plattform“ im Internet.

Mit der Helsinki-Kommission HELCOM und der Oslo-Paris-Konvention OSPAR gibt es neben den zuständigen nationalen Behörden zwischenstaatliche Strukturen, die die Ziele für die gesamte Ostsee und Nordsee verfolgen, die eine grenzübergreifende Abstimmung erforderlich machen.

HELCOM, eine zwischenstaatliche Institution für den Schutz der Meeresumwelt im Ostseeraum, will die sektorenübergreifende Zusammenarbeit unter anderem in den Bereichen Seeverkehr, Meeresraumordnung und Integriertes Küstenzonenmanagement bis zum Jahr 2020 weiter ausbauen und die Umsetzung des Ökosystemansatzes weiter forcieren.

In der Nordsee leitet OSPAR gegenwärtig die internationale Zusammenarbeit für den Meeresumweltschutz im Nordost-Atlantik. Sie sieht die maritime Raumordnung als Instrument zur Steuerung menschlicher Aktivitäten. Zu diesem Zweck wurde eine OSPAR-Arbeitsgruppe für maritime Raumordnung eingerichtet.

Während das BSH die Raumordnungspläne erstellte, beriet es sich 2008 mit Deutschlands unmittelbaren Nachbarländern Niederlande, Dänemark, Schweden und Polen zu den Planentwürfen. Im Zuge dieser internationalen Konsultationen stellte das BSH den Entwurf des Raumordnungsplans vor und gab den Nachbarstaaten die Gelegenheit, Kommentare und Anregungen einzubringen. Neben den internationalen Konsultationen zwischen Deutschland und



Foto: Annika Koch

### Internationale Kooperation im Interreg-Projekt NorthSEE

seinen Nachbarländern zu maritimen Raumordnungsplänen in Nord- und Ostsee ist das BSH seit 2009 Partner in europäischen Projekten zu maritimer Raumordnung. Die Projekte in beiden Meeresräumen sollen die maritimen Planungsprozesse besser koordinieren und harmonisieren. Die Sektoren Energie, Seeschifffahrt und Umwelt bilden

dabei die Themenschwerpunkte. Die Zusammenarbeit von BSH und anderen Mitgliedstaaten hat seit 2009 mit dem Projekt BaltSeaPlan in der Ostsee eine längere Tradition als in der Nordsee. Dort startete 2016 das Interreg-Projekt NorthSEE. Parallel dazu läuft in der Ostsee das Interreg-Projekt Baltic LINes.

## Fazit und Ausblick

Die Umsetzung der Raumordnungspläne von 2009 brachte neue Erfahrungen, insbesondere zur Planung und Errichtung von Offshore-Windparks und dazugehörigen Kabelsystemen. Sie zeigen, dass die Pläne für diese Aufgaben zu wenige Vorgaben und Steuerungsinstrumente enthielten. Eingeführte Fachplanungen (BFO, FEP) füllen diese Lücke aus. Mit der Fortschreibung der Raumordnungspläne ab 2018 sollen nun auf deren Basis für den Energiesektor längerfristige räumliche Entwicklungsperspektiven geschaffen werden.

Auch die Aufnahme von weiterführenden Regelungen für andere Themen und Sektoren wie etwa die Fischerei oder den Naturschutz ist vorgesehen. Hier kann das BSH auf Anregungen und Empfehlungen zurückgreifen, die zum Beispiel in Projekten erarbeitet wurden oder die sich aus bereits erfolgten Genehmigungsverfahren ableiten lassen. Für den Aufstellungsprozess wachsen die Ansprüche an den Ablauf des Verfahrens, Transparenz, Beteiligung und Dokumentation ebenfalls.

Neue nationale und internationale rechtliche Rahmenbedingungen, die fortlaufende Zusammenarbeit mit den europäischen Nachbarn und eine sehr viel breitere Daten- und Erkenntnislage befördern die Fortschreibung, die etwa drei bis vier Jahre dauern wird. Innerhalb der letzten etwa 15 Jahre hat sich in Planungs- und Fachbehörden sowie Forschung und Lehre eine breite Fachöffentlichkeit entwickelt, die die nationalen und internationalen Raumordnungsprozesse begleitet und wertvolle Diskussionen in Gang gesetzt hat. Der Fortschreibungsprozess für die Raumordnungspläne startet mit einem Statusbericht, der einen Überblick über die Ausgangslage und einen Rückblick auf die bisherigen Erfahrungen gibt und damit den Rahmen für die Aktualisierung der Pläne setzt. Anschließend sollen die beteiligten Akteure alternative Szenarien und Lösungen in einem inten-

siven Beteiligungsprozess diskutieren. Darauf aufbauend gilt es, umfassende Entwürfe von Plänen und begleitender Strategischer Umweltprüfung national und international zu konsultieren.

Raumordnung auf dem Meer hat spezifische Rahmenbedingungen und lässt sich nicht eins zu eins mit der Raumordnung an Land vergleichen. Die im Kontext des Aufstellungsverfahrens der Raumordnungspläne für die AWZ gemachten Erfahrungen könnten dennoch wichtige Anhaltspunkte liefern, die der Aufstellung eines möglichen Bundesraumordnungsplans zum Hochwasserschutz dienen. Dieser kann entsprechend der Novelle des ROG vom Bund aufgestellt werden, so dies erforderlich ist.

## Literatur

**BGBl.** – Bundesgesetzblatt, 2009a: Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Nordsee (Textteil und Kartenteil) – Anlage zur Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee (AWZ Nordsee-ROV) vom 21. September 2009. Anlageband zum Bundesgesetzblatt (BGBl) Teil I Nr. 61 vom 25. September 2009. Zugriff: [http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Raumordnung\\_in\\_der\\_AWZ/index.jsp](http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Raumordnung_in_der_AWZ/index.jsp) [abgerufen am 19.04.2018].

**BGBl.** – Bundesgesetzblatt, 2009b: Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Ostsee (Textteil und Kartenteil) – Anlage zur Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Ostsee (AWZ Ostsee-ROV) vom 10. Dezember 2009. Anlageband zum Bundesgesetzblatt (BGBl) Teil I Nr. 78 vom 18. Dezember 2009. Zugriff: [http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Raumordnung\\_in\\_der\\_AWZ/index.jsp](http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Raumordnung_in_der_AWZ/index.jsp) [abgerufen am 19.04.2018].

**Fraunhofer ISE** – Fraunhofer Institut für solare Energiesysteme ISE, 2018: Stromerzeugung in Deutschland im Jahr 2017. Zugriff: [https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/daten-zu-erneuerbaren-energien/Stromerzeugung\\_2017.pdf](https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/daten-zu-erneuerbaren-energien/Stromerzeugung_2017.pdf) [abgerufen am 19.04.2018].



# RAUMORDNERISCHE STEUERUNG DES GROSSFLÄCHIGEN EINZELHANDELS

Das Beispiel Niedersachsen



Foto: ChristianSchd/Wikimedia Commons, CC BY-SA 3.0,  
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=31718313>

Die Raumordnung in den Ländern verfügt über bewährte Instrumente, um den großflächigen Einzelhandel zu steuern. Sie wurden in einem kontinuierlichen Anpassungsprozess an den Strukturwandel im Handel, rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten und politische Ziele entwickelt. Für die Zukunft stellen sich neue Herausforderungen, insbesondere durch den wachsenden Onlinehandel.

---

#### **Holger Gnest**

ist Diplom-Ingenieur, Referatsteilnehmer im Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und unter anderem zuständig für landesplanerische Abstimmungen im Bereich des großflächigen Einzelhandels.  
[holger.gnest@ml.niedersachsen.de](mailto:holger.gnest@ml.niedersachsen.de)

#### **Hildegard Zeck**

ist Diplom-Geographin, Leiterin des Referats Raumordnung und Landesplanung im Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und verantwortlich für das Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) Niedersachsen.  
[hildegard.zeck@ml.niedersachsen.de](mailto:hildegard.zeck@ml.niedersachsen.de)

Die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen und die Daseinsvorsorge waren schon immer zentrale Themen der Raumordnung. Der Ansatz der Raumordnung ist es, die Bevölkerung in allen Landesteilen durch optimierte Standort- und Siedlungsstrukturen möglichst gut zu versorgen und so zu gleichwertigen Lebensbedingungen beizutragen. Dafür soll einerseits durch gebündelte Versorgungs- und Daseinsvorsorge-Einrichtungen an zentralen Standorten ein vielfältiges Angebot bereitgestellt werden. Andererseits soll das Netz dieser Standorte so engmaschig sein, dass insbesondere die Einrichtungen des Grundbedarfs über kurze Wege erreichbar sind. Dieses Leitbild spiegelt sich im Zentrale-Orte-Konzept mit seinem abgestuften System aus Grund-, Mittel- und Oberzentren wider.

Die mit immer größeren Einheiten einhergehenden Konzentrationsprozesse im Einzelhandel führen zu längeren Wegen. Das kann die Nah- und Grundversorgung gefährden. Aber der großflächige Einzelhandel ist nicht nur wichtig, um die Bevölkerung zu versorgen. Er wirkt sich auch erheblich auf Raumstrukturen aus. Die Präferenz für autoaffine Standorte „auf der grünen Wiese“ erschwert es, lebendige Innenstädte zu erhalten, und trägt zu einer Zersiedelung

sowie zu einem wachsenden Verkehr bei. Das gilt insbesondere für den motorisierten Individualverkehr.

Zwar ermöglicht auch das Städtebaurecht den Gemeinden, den großflächigen Einzelhandel durch Bauleitpläne zu reglementieren, um zentrale Versorgungsbereiche nach § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB zu schützen und Auswirkungen auf Nachbargemeinden zu begrenzen. Dies liegt aber im Ermessen der Gemeinde. Während die eine Gemeinde stärker steuern möchte, sieht eine andere vielleicht eher die wirtschaftlichen Chancen einer Neuansiedlung. Daher kann nur die Raumordnung für einheitliche „Spielregeln“ sorgen, die in allen Gemeinden zu beachten sind (Bunzel 2012: 103 f.). Der Raumordnung kommt – mit ihrer überörtlichen Perspektive – insofern eine wesentliche Rolle zu, nachhaltige Versorgungsstrukturen zu gewährleisten.

Die heutigen raumordnerischen Regelungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels haben sich über einen langen Zeitraum entwickelt. Dabei mussten sie immer wieder sowohl an neue Angebotsformen des Einzelhandels (z. B. Discounter, Fachmarktzentren) als auch an Weiterentwicklungen im Städtebau- und Raumordnungsrecht angepasst werden.

## Warum steuert Raumordnung den großflächigen Einzelhandel?

### Erste Ansätze und Gründe einer räumlichen Steuerung

Bereits seit 1977 dürfen Gemeinden in Bauleitplänen die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben außerhalb von Kerngebieten nur in dafür festgelegten Sondergebieten zulassen, wenn diese Einzelhandelsbetriebe sich nach „Art, Lage oder Umfang nicht nur unwesentlich auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung auswirken können“ (§ 11 Abs. 3 BauNVO 1977).

Die niedersächsische Landesplanung legte 1982 erstmals einen raumordnerischen Steuerungsansatz im Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) Niedersachsen fest. Der Gesetzesteil (LROP – Teil I) und der Verordnungsteil (Teil II) bezogen sich konkret auf den großflächigen Einzelhandel (Kapitel Zentralörtliche Gliederung B 1.3. 03 und C 1.3. 03) (Nds. Minister des Innern 1982: 10, 20). Dort hieß es: Umfang und Zweckbestimmung von Einzelhandelsgroßprojek-

ten haben der jeweiligen Stufe der Gemeinde mit zentralörtlicher Bedeutung zu entsprechen; solche Projekte dürfen ausgeglichene Versorgungsstrukturen nicht wesentlich beeinträchtigen. Der Steuerungsansatz bezog sich ausschließlich auf das im LROP festgelegte Zentrale-Orte-Konzept.

Der damals mit dem LROP verfolgte Steuerungsanspruch war aus mehreren Gründen äußerst gering. Landespolitisch war nicht gewollt, dass aus dem LROP bindende Vorgaben für die kommunale Bauleitplanung und damit für die Planung und Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben erwachsen. Die LROP-Regelung sollte nur persuasiven Charakter haben. Eine darüberhinausgehende Wirkung raumordnerischer Vorgaben galt als Eingriff in die kommunale Planung – Landes- und Kommunalpolitiker lehnten sie daher ab. Um dem zu entsprechen, begründete und erläuterte die Landesplanung die LROP-Regelung bewusst nicht (Masur 1996: 821). Die Begründung zum LROP ging weder auf den Begriff Einzelhandelsgroßprojekte ein noch auf

den Abwägungsspielraum in Bezug auf die entsprechende zentralörtliche Bedeutung der Gemeinde und in Bezug auf die noch hinnehmbare (nicht wesentliche) Beeinträchtigung. Somit kam der Regelung allenfalls die Verbindlichkeit eines Grundsatzes der Raumordnung zu, der bei der Bauleitplanung abzuwägen war und den kommunalen Belangen nachgestellt werden durfte.

Dieser ersten LROP-Regelung fehlte nicht nur die inhaltliche, sondern auch die räumliche Konkretisierung. Das liegt daran, dass sich die Festlegung als Zentraler Ort auf ganze Gemeindegebiete bezog. Seit der Gebietsreform 1974 waren Großgemeinden als kommunale Verwaltungseinheiten (Einheits- oder Samtgemeinde) entstanden, verbunden mit dem Anspruch, dass jede Gemeinde für ihre Wohnbevölkerung mindestens die Funktion eines Grundzentrums ausfüllen soll. Aus der Einstufung einer Gemeinde als Grund-, Mittel- oder Oberzentrum ließ sich daher kein innergemeindlicher Steuerungsanspruch ableiten. Hinzu kam, dass auch der Regionalplanung kompetenzrechtlich keine weitergehenden Regelungsoptionen zugestanden wurden. Die Regionalplanung konnte sich nur auf die LROP-Regelungen und deren Rechtswirkung berufen. Die raumordnerische Planungspraxis beklagte die mangelnde Durchsetzbarkeit der LROP-Regelungen vielfach, weil sich damit standörtliche Fehlentwicklungen nicht wirksam beeinflussen und schon gar nicht verhindern ließen.

Im Fokus der Raumordnung stand Anfang der 80er-Jahre der stetige Verlust kleinteiliger Versorgungs- und Einkaufsmöglichkeiten in allen Ortsteilen, insbesondere die wachsende Zahl an Ortsteilen ohne stationäre Lebensmittelversorgung, trotz wachsender Kaufkraft. Gleichzeitig konzentrierten sich die Neuansiedlungen des großflächigen Einzelhandels in Form von Möbelhäusern, Garten- und Heimwerkermärkten sowie Verbrauchermärkten bevorzugt an autoaffinen Standorten und in Gewerbegebieten kleiner Gemeinden. Zunehmender motorisierter Einkaufsverkehr, großzügige Parkraumflächen und Verkehrsbelastungen zu typischen Einkaufszeiten waren ein charakteristisches Bild dieser Entwicklung, die offensichtlich ungebremsst in das Umland und vor allem auch auf die grüne Wiese in kleine Stadtrandgemeinden floss.

Die Entwicklung vollzog sich insbesondere auch zulasten der Innenstädte der Ober- und Mittelzentren und stand damit im Widerspruch zu den Raumordnungszielen.

Die Raumordnung konnte der Bauleitplanung selbstbewusster Standortgemeinden kaum Einhalt bieten. In al-

len westlichen Bundesländern gibt es typische Beispiele für Standortentwicklungen aus dieser Zeit, die häufig zu Agglomerationen des Einzelhandels aufwuchsen und in vielen Fällen bis heute keine städtebaulich integrierten Standorte sind.

## Ausdifferenzierung der LROP-Regelungen

Bauleitplanung und Raumordnung mussten demnach dringend konsequenter planerisch und rechtlich zusammenwirken. Dem trug bundesrechtlich die Novelle der Baunutzungsverordnung (BauNVO) 1990 Rechnung. Entscheidend für eine wirksame Umsetzung des raumordnerischen Steuerungsanspruchs war, dass raumordnerische Regelungen die Bindungswirkung von Zielen erfüllen und auf eine innergemeindliche räumliche Steuerung und standörtliche Differenzierung des Warenangebotes (Nahversorgung, Grundbedarf, gehobener und höherer Bedarf) ausgerichtet sind. Beide Voraussetzungen wurden in Niedersachsen erst mit dem LROP 1994 und dem LROP 2002 geschaffen und in weiteren Fortschreibungen den rechtlichen Rahmenbedingungen und den für die zentralörtliche Versorgungsstruktur relevanten Entwicklungen im Einzelhandel angepasst.

Die wachsende Sorge um ausblutende Innenstädte und um den Verlust wohnortnaher Versorgungsstrukturen beeinflusste die Ausdifferenzierung der LROP-Regelungen wesentlich. Sie schlug sich in den 90er-Jahren in vielfältigen Entschlüssen, Beschlüssen und Empfehlungen der Ministerkonferenzen, kommunalen Spitzenverbände und Spitzenverbände der Wirtschaft sowie in Einzelhandelserlassen der Bundesländer, aber auch in Rechtsnormen und vor allem in der Rechtsprechung nieder.

Anlassgebend waren dabei auch die Erfahrungen mit der Einzelhandelsentwicklung und den städtebaulichen Problemen in den neuen Ländern. In einem Beschluss vom März 1995 unterstrich die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) die Notwendigkeit, Großprojekte im Einzelhandel einer integrierten städtebaulichen und landesplanerischen Abstimmung zu unterwerfen, um verödete Innenstädte und einen Zentralitätsverlust der Mittel- und Oberzentren zu verhindern.

Die MKRO und die Konferenz der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder beschlossen 1996 als gemeinsame Entschlüsselung „Innenstädte als Einzelhandelsstandorte erhalten“ ein umfassendes Handlungskonzept (MKRO/ARGEBAU 1996).

Dieses Konzept sprach neben den rechtsverbindlichen auch die informellen Instrumente an sowie wettbewerbliche, förderpolitische und stadtgestalterische Aspekte. Unter der Überschrift „Planungsrecht konsequent anwenden und Lücken schließen“ hielten die Mitglieder der Konferenzen fest, dass sich die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben über das geltende Raumordnungs- und Städtebaurecht grundsätzlich steuern lassen. Voraussetzung dafür seien klare und konsequent umgesetzte Vorgaben der Landesplanung und Einzelhandelskonzepte der Gemeinden. Insoweit bezog sich der Handlungsauftrag an die Raumordnung in den Ländern darauf, Vorgaben mit rechtlicher Zielqualität zu schaffen.

Die Ansiedlungsbegehren von Investoren für Factory-Outlet-Center (FOC) in Deutschland und in Grenzlagen der Nachbarländer stießen die Ausdifferenzierung der raumordnerischen Regelung Ende der 90er-Jahre wesentlich an. Einvernehmlich forderten Wirtschafts-, Raumordnungs- und Bauministerkonferenz dazu auf, Ansiedlungen auf der grünen Wiese zulasten der Innenstädte zu verhindern – und die Möglichkeiten auszuschöpfen, die Vorhaben räumlich zu steuern, die Rechte betroffener Gemeinden und angrenzender Länder zu stärken und europaweit materielle Abstimmungen bei Ansiedlungsbegehren zu vereinbaren.

Die Beschlüsse der MKRO (1998, 2001) enthielten den raumordnungspolitischen Konsens, dass

- großflächige Einzelhandelsansiedlungen grundsätzlich nur in Zentralen Orten anzusiedeln sind (Zentralität/Konzentrationsgebot),
- der Einzugsbereich des Vorhabens den Verflechtungsbereich des Zentralen Ortes nicht wesentlich überschreiten darf (Zentrenverträglichkeit/Kongruenzgebot),

- die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich des Vorhabens nicht wesentlich beeinträchtigt werden darf (Beeinträchtigungsverbot),
- eine räumliche Zuordnung zu den vorhandenen Innenstädten, Stadtteil- und Ortszentren erfolgen muss (städttebauliches Integrationsgebot) und
- eine qualifizierte Anbindung an den ÖPNV vorliegen muss.

Auf diesem raumordnungspolitischen Konsens bauen seit her die Landesplanungen der Länder ihre Ziele und Grundsätze zur Entwicklung des Einzelhandels auf. Sie bewerten damit, ob Vorhaben und Planungen im Einzelfall raumverträglich sind.

Auch Niedersachsen arbeitete seither mit der gesamten Breite der Instrumente an einer raumverträglichen Einzelhandelsentwicklung (Zeck 2010). Die niedersächsische Landesplanung überprüfte FOC-Ansiedlungsvorhaben mit Raumordnungsverfahren (Ansiedlungen in Wolfsburg oder in der Tourismusregion Lüneburger Heide) und schuf im LROP 2008 eine Ausnahmeregelung für eine FOC-Ansiedlung. Sie unterstützte darüber hinaus zahlreiche regionale Initiativen dabei, konzeptionelle Grundlagen zu schaffen (regionale Einzelhandelskonzepte) und Einzelhandelsvorhaben zu planen, zu prüfen und abzustimmen. In einigen Fällen wurden bestehende LROP-Regelungen gerichtlich überprüft, insbesondere wegen raumordnerischer Unter-sagung einer Bauleitplanung oder wegen nicht gewährter Zielabweichung. Erst mit der jüngsten LROP-Fortschreibung 2017 hat die niedersächsische Landesregierung in Folge eines Gerichtsentscheides das 2012 für unwirksam erklärte Kongruenzgebot und die Bestimmung von zentralörtlichen Verflechtungsbereichen neu geregelt.

## Wie steuert die niedersächsische Landesplanung den großflächigen Einzelhandel heute?

Einen Überblick über die aktuellen landesplanerischen Regelungen in Deutschland gibt der Raumordnungsbericht 2017. Ihm zufolge steuern die entsprechend zuständigen Planungen den großflächigen Einzelhandel in nahezu allen Flächenländern über die Zentrale-Orte-Konzepte und über

Konzentrations-, Integrations- und Kongruenzgebote sowie ein Beeinträchtigungsverbot (BBSR 2017a: 43 ff.). Das gilt auch für die aktuellen LROP-Regelungen (vgl. Nds. Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2017) und die Planungspraxis in Niedersachsen.

## Raumbedeutsamer Einzelhandel

Die Raumordnung ist grundsätzlich nur dann befugt, den Einzelhandel – auch den großflächigen Einzelhandel – durch Raumordnungspläne zu steuern, wenn er überörtliche Auswirkungen hat, also raumbedeutsam ist (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 7 Raumordnungsgesetz (ROG)). Die Planung und Steuerung des nicht-raumbedeutsamen Einzelhandels ist dagegen allein Aufgabe der kommunalen Bauleitplanung und Teil der kommunalen Planungshoheit (nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz).

Bei der Frage, ab wann eine Einzelhandelsansiedlung als raumbedeutsam einzustufen ist, orientiert sich das LROP wie auch andere Raumordnungspläne der Länder am Maßstab der Baunutzungsverordnung (BauNVO). Diese regelt in § 11 Abs. 3, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe, „die sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können“ nur in Kerngebieten oder in Sondergebieten zulässig sind. Gleichzeitig enthält die Vorschrift eine Regelvermutung, wonach diese Auswirkungen anzunehmen sind, wenn die Geschossfläche 1.200 m<sup>2</sup> überschreitet. Diese Einzelhandelsbetriebe, die dann Gegenstand der LROP-Regelungen sind, werden als Einzelhandelsgroßprojekte bezeichnet.

Der Rückgriff auf § 11 Abs. 3 BauNVO in den Raumordnungsplänen stellt sicher, dass Städtebaurecht und Raumordnung bei der Prüfung von Einzelhandelsprojekten den gleichen Maßstab anlegen. Damit sind jedoch unterschiedliche Rechtsfolgen verbunden (Sondergebietspflicht einerseits und Unterfallen unter die Ziele und Grundsätze der Raumordnung andererseits).

Einen Sonderfall bilden Agglomerationen von mehreren selbständigen, gegebenenfalls nur kleinflächigen Einzelhandelsbetrieben. Das Städtebaurecht kennt nur den Begriff des Einkaufszentrums, das sich durch einheitliche Planung und ein gemeinsames Konzept auszeichnet. Das LROP hingegen fasst alle Ansammlungen von Einzelhandelsbetrieben in enger Nachbarschaft, die sich raumbedeutsam auswirken können, unter den Begriff der Agglomeration und behandelt sie wie ein (gemeinsames) Einzelhandelsgroßprojekt.

Aufgrund der Bindungswirkungen der Raumordnung (vgl. § 4 des Raumordnungsgesetzes (ROG)) richten sich die Ziele und Grundsätze nicht an den einzelnen Einzelhandelsbetrieb, sondern an die planende Gemeinde. Diese muss bei

ihrer Bauleitplanung die Ziele der Raumordnung beachten und die Grundsätze der Raumordnung berücksichtigen. Wird für einen Einzelhandelsbetrieb eine Baugenehmigung beantragt, zählen nur die Festsetzungen des Bebauungsplans. Das kann dazu führen, dass an Standorten im Geltungsbereich älterer, nicht an die Raumordnung angepasster Bebauungspläne großflächige und raumbedeutsame Einzelhandelsbetriebe zulässig sind, obwohl sich diese Standorte aus Sicht der Raumordnung nicht dafür eignen. Auch Standorte, für die kein rechtskräftiger Bebauungsplan existiert, entziehen sich der raumordnerischen Steuerung. Ob großflächige Einzelhandelsbetriebe zulässig sind, geben dann ausschließlich die Regeln des Baugesetzbuches vor (§ 34 „unbeplanter Innenbereich“).

Die Regelungen im LROP zielen darauf ab, den großflächigen raumbedeutsamen Einzelhandel auf die „richtigen“ Standorte zu lenken und die Größe dieser Standorte und die dort angebotenen Sortimente so zu dimensionieren, dass sie raumverträglich sind. Dabei gelten fünf Grundprinzipien, an denen sich kommunale Planungen, die raumbedeutsamen Einzelhandel ermöglichen sollen, messen müssen:

- Konzentrationsgebot (Abschnitt 2.3 Ziffer 04 LROP)
- Integrationsgebot (Abschnitt 2.3 Ziffern 05 und 06 LROP)
- Kongruenzgebot (Abschnitt 2.3 Ziffer 03 LROP)
- Beeinträchtigungsverbot (Abschnitt 2.3 Ziffer 08 LROP)
- Abstimmungsgebot (Abschnitt 2.3 Ziffer 07 LROP)



Foto: Holger Gnest

Die Raumordnung steuert die kleinräumigen Nahversorger nicht

Während die beiden erstgenannten Prinzipien ausschließlich den Standort einer Ansiedlung betreffen, begrenzen Kongruenzgebot und Beeinträchtigungsverbot auch die Größe und das Sortiment von Einzelhandelsgroßprojekten.

### Konzentrationsgebot

Das Konzentrationsgebot ist eng mit dem Zentrale-Orte-Konzept verbunden. Ein Zentraler Ort weist einen Bedeutungsüberschuss gegenüber seinem Umland, dem Verflechtungsbereich, auf und hat dafür einen Versorgungsauftrag. Der Zentrale Ort soll Leistungen der Daseinsvorsorge und Dienstleistungen räumlich gebündelt anbieten. Diese Bündelung stärkt nicht nur die Einrichtungen selbst, die von Synergieeffekten profitieren, sondern ermöglicht auch einen leistungsfähigen und bezahlbaren ÖPNV. Im Ergebnis sorgen Zentrale Orte flächendeckend für tragfähige und gut erreichbare Versorgungsstrukturen und dafür, dass sich auch Bewohner ohne eigenen Pkw selbständig versorgen können. Um die Bündelungsfunktion Zentraler Orte zu unterstützen und den Versorgungsauftrag nicht zu konterkarieren, lässt das Konzentrationsgebot Planungen für den

raumbedeutsamen Einzelhandel nur in Zentralen Orten zu. Der Teil des Gemeindegebiets, der die Funktion eines Zentralen Ortes übernimmt, ist im Regionalen Raumordnungsprogramm (RRÖP) räumlich konkret als „zentrales Siedlungsgebiet“ festzulegen.

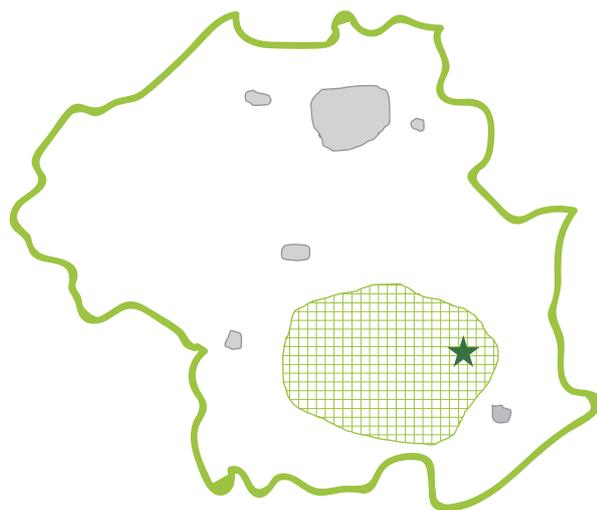
### Integrationsgebot

Das Integrationsgebot dient dazu, lebenswerte Innenstädte und Ortsmitten zu erhalten. Diese verlieren durch Einkaufszentren oder andere Einzelhandelsangebote in Gewerbegebieten am Ortsrand oder auf der grünen Wiese teilweise ihre Attraktivität und ihre Wettbewerbsfähigkeit. Im schlimmsten Fall drohen Leerstände oder verödete Innenstadtquartiere.

Um dies zu vermeiden, sind Planungen für den raumbedeutsamen Einzelhandel mit sogenannten zentrenrelevanten Sortimenten, die üblicherweise in der Innenstadt angeboten werden, laut Integrationsgebot auch nur in Innenstädten, Stadtteilzentren oder Ortsmitten möglich. Das betrifft zum Beispiel Schuhe oder Bekleidung.

1

Schema der Anwendung des Konzentrationsgebots

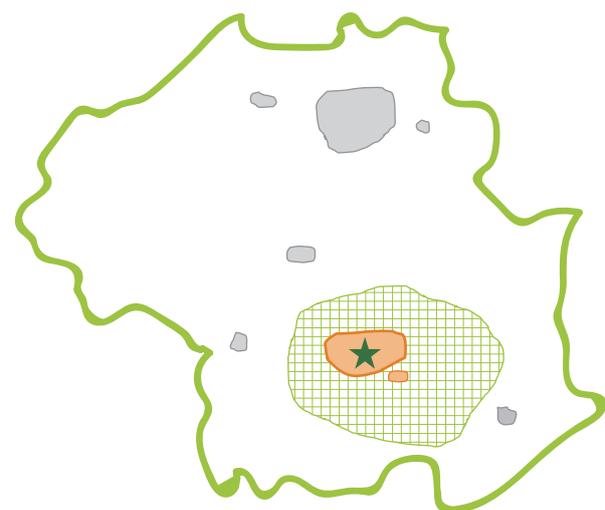


- ★ Standort des Einzelhandelsgroßprojekts
- Weitere Siedlungsgebiete
- Zentrales Siedlungsgebiet
- Gemeindegebiet

Quelle: eigene Darstellung

2

Schema der Anwendung des Integrationsgebotes



- ★ Standort des Einzelhandelsgroßprojekts
- Weitere Siedlungsgebiete
- Zentrales Siedlungsgebiet
- Städtebaulich integrierte Lage
- Gemeindegebiet

Quelle: eigene Darstellung

Einzelhandelsflächen für den Verkauf von nicht-zentrenrelevanten Sortimenten, wie zum Beispiel Möbel oder Baumaterialien, die in der Regel aufgrund ihres Platzbedarfs nicht in Innenstädten angeboten werden, lassen sich dagegen überall im zentralen Siedlungsgebiet ansiedeln.

Probleme entstehen allerdings, wenn Baumärkte oder Möbelhäuser – wie heutzutage üblich – neben ihrem Kernsortiment Randsortimente wie Haushaltswaren oder Deko-Artikel führen. Diese zentrenrelevanten Randsortimente können erhebliche Größenordnungen erreichen und sich dann auch auf integrierte Versorgungsstandorte auswirken. Daher begrenzt das LROP die zentrenrelevanten Randsortimente von Betrieben mit ansonsten nicht-zentrenrelevantem Hauptsortiment: Sie dürfen höchstens auf zehn Prozent der Verkaufsfläche oder maximal 800 m<sup>2</sup> angeboten werden.

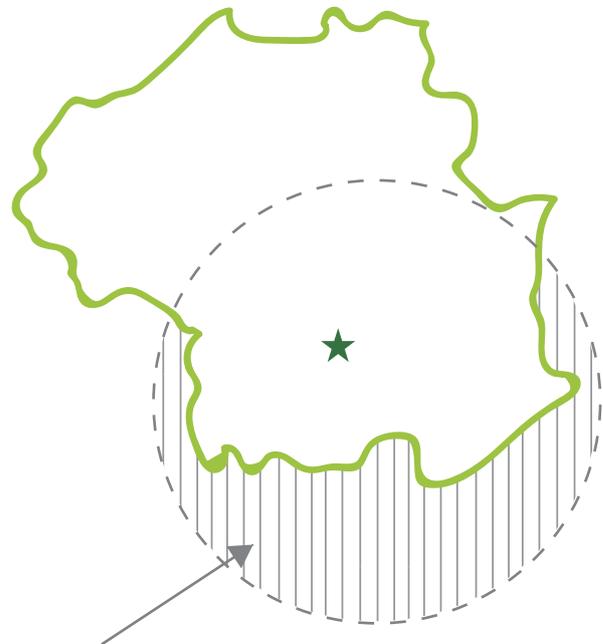
### Kongruenzgebot

Das Kongruenzgebot fordert, dass das marktwirtschaftliche Einzugsgebiet eines Einzelhandelsgroßprojektes den Verflechtungsbereich des entsprechenden Zentralen Ortes nicht wesentlich überschreiten darf. Größe und Strahlkraft des Einzelhandelsgroßprojektes sollen mit dem Versorgungsauftrag des Zentralen Ortes übereinstimmen, also dazu „kongruent“ sein. Das schützt die Zentralen Orte vor einem Abzug von Kaufkraft durch überdimensionierte neue Einzelhandelsgroßprojekte in anderen Zentralen Orten, ohne dass sich diese bereits nachweislich schädlich auf andere Versorgungsstandorte ausgewirkt haben. Das OVG Lüneburg erklärte das Kongruenzgebot im LROP 2012 für unwirksam (Urteil vom 15.03.2012, 1 KN 152/10). Daher wurde es in einem 2017 abgeschlossenen LROP-Änderungsverfahren präzisiert und neu gefasst. Seitdem gilt, dass das Einzugsgebiet den Verflechtungsbereich/Kongruenzraum dann wesentlich überschritten hat, wenn mehr als 30 % des voraussichtlichen Umsatzes mit Kaufkraft von außerhalb des Kongruenzraums generiert würden.

Nach dem Gerichtsurteil aus Lüneburg lässt sich das Kongruenzgebot nur dann als ein Ziel der Raumordnung festlegen, wenn sich der Verflechtungsbereich eindeutig aus dem Raumordnungsplan ergibt. Da eine landesweit einheitliche Festlegung der mittel- und oberzentralen Verflechtungsbereiche im LROP nicht möglich war, wurde das Kongruenzgebot in diesen Fällen nur als Grundsatz festgelegt. Für Grundzentren stellt das jeweilige Gemeinde- oder Samtgemeindegebiet in der Regel den grundzentralen Verflechtungsbereich dar. Daher hat das Kongruenzgebot für Grundzentren Zielqualität. Das gilt auch für den grund-

3

### Schema der Anwendung des Kongruenzgebotes



Max. 30 % des Vorhabenumsatzes darf mit Kaufkraft von außerhalb des Kongruenzraums erzielt werden

- ★ Standort des Einzelhandelsgroßprojekts
- Markt- wirtschaftliches Einzugsgebiet des Einzelhandelsgroßprojekts
- Kongruenzraum (z. B. Gemeindegebiet)

Quelle: eigene Darstellung

zentralen Versorgungsauftrag von Mittel- und Oberzentren. Auch hier ist der Verflechtungsbereich das Gemeinde- oder Stadtgebiet, sodass das Kongruenzgebot ebenfalls Zielqualität hat. Der grundzentrale Versorgungsauftrag bedeutet in Bezug auf Einzelhandel die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs wie Lebensmitteln und Drogeriewaren.

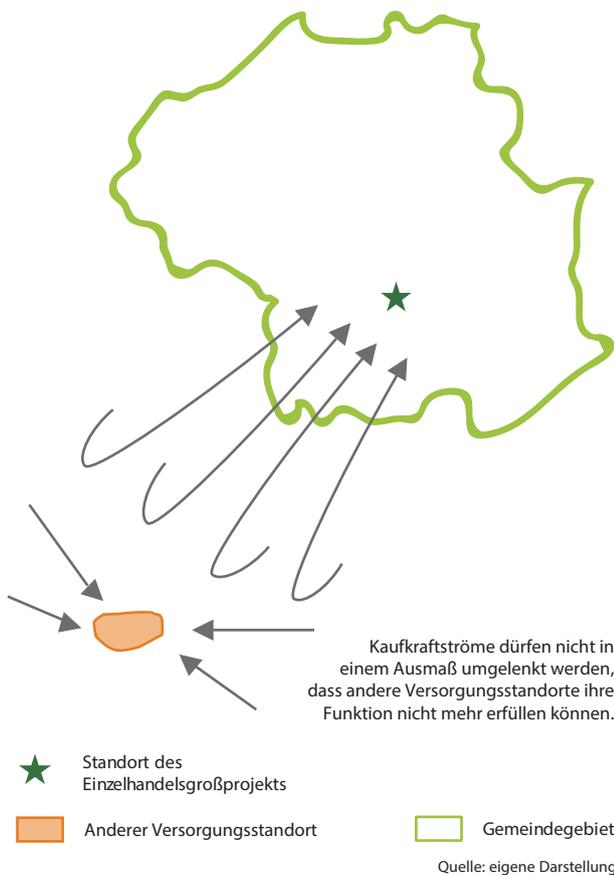
### Beeinträchtungsverbot

Das Beeinträchtungsverbot soll verhindern, dass ein neues Einzelhandelsgroßprojekt ausgeglichene Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung wesentlich beeinträchtigt. Dabei geht es vor allem um den Schutz von Innenstädten sowie Stadtteil- und Ortszentren als zentrale Versorgungsbereiche. Selbst wenn alle anderen raumordnerischen Ge- oder Verbote erfüllt sind, wäre eine Standortpla-

nung für großflächigen Einzelhandel unzulässig, wenn sich diese zum Beispiel absehbar schädlich auf einen zentralen Versorgungsbereich auswirkt. Im Unterschied zum Kongruenzgebot, das vorsorgend im Vorfeld wirkt und Auswirkungen auf andere Standorte in der Summe betrachtet, dient das Beeinträchtungsverbot dem Schutz konkreter anderer Versorgungsstandorte – im Sinne einer „Gefahrenabwehr“.

Ob eine wesentliche Beeinträchtigung vorliegt, lässt sich in der Regel nur durch ein Gutachten feststellen. Ein Indikator ist das prognostizierte Maß, inwieweit an anderen Versorgungsstandorten getätigte Umsätze zukünftig zum neuen Vorhaben umverteilt werden. Für die Raumordnung relevant werden absatzwirtschaftliche Umsatzumverteilungen aber erst dann, wenn sie dazu führen, dass ein anderer Versorgungsstandort seine ihm zugeordnete Versorgungsfunktion nicht mehr erfüllen kann. Daher schützt das Beeinträchtungsverbot auch nicht vor Konkurrenz: Es sichert

**4** Schema der Anwendung des Beeinträchtungsverbots



Funktionen, aber nicht Einzelhandelsbetriebe, auch wenn diese dazu beitragen, die Funktion zu erfüllen.

## Abstimmungsgebot

Das Abstimmungsgebot dient dazu, sich frühzeitig raumordnerisch hinsichtlich der überörtlichen Auswirkungen abzustimmen. In diesem Sinne muss die Landesplanungsbehörde neue Einzelhandelsgroßprojekte hinsichtlich Standort und Umfang auf ihre Auswirkungen überprüfen und auf eine raumverträgliche Standort- und Flächenplanung sowie eine hinreichende interkommunale Abstimmung hinwirken.

## Ausnahmeregelungen

Wie eingangs dargelegt, kann ein Raumordnungsplan nur raumbedeutsamen Einzelhandel steuern. Die wohnortbezogene Nahversorgung, die auf ein fußläufiges Einzugsgebiet ausgerichtet ist, fällt nicht darunter (Seit der LROP-Änderung 2017 handelt es sich um eine wohnortbezogene Nahversorgung, wenn mehr als die Hälfte des Umsatzes aus dem fußläufigen Einzugsbereich – maximal 10 Min. Gehzeit und 700 bis 1.000 m Entfernung – stammt). Allerdings ist festzuhalten, dass klassische, üblicherweise kleinflächige Nahversorger in den letzten Jahrzehnten stark unter Druck geraten sind und viele Betriebe entweder aufgegeben oder sich über die Schwelle der Großflächigkeit hinweg erweitert haben. Viele Betriebe nehmen für sich heute zwar in Anspruch, auch zur Nahversorgung beizutragen, sind aber gleichzeitig Einzelhandelsgroßprojekte mit entsprechenden Auswirkungen. Um Vorhaben mit Sortimenten des täglichen Bedarfs (Lebensmittel, Drogeriewaren) im Einzelfall auch außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen zulassen zu können, enthält das LROP zwei Ausnahmeregelungen. Innerhalb der Zentralen Orte ist eine Ansiedlung auch außerhalb von Innenstädten, Stadtteilzentren oder Ortsmitten unter bestimmten Bedingungen zulässig, wenn aus städtebaulichen oder siedlungsstrukturellen Gründen eine Ansiedlung im Zentrum nicht möglich ist (Abschnitt 2.3 Ziffer 05 Satz 3 LROP). Außerhalb der Zentralen Orte können die Träger der Regionalplanung das zentralörtliche Netz bedarfsgerecht ergänzen, indem sie „herausgehobene Nahversorgungsstandorte“ festlegen, an denen dann auch großflächiger Lebensmitteleinzelhandel möglich sein kann (Abschnitt 2.3 Ziffer 10 LROP).

Daneben enthält das LROP noch eine spezielle, landesweit einmalige Ausnahmeregelung für ein FOC in der Tourismusregion Lüneburger Heide, das auf 10.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche begrenzt ist. Auf dieser Basis wurde ein FOC-Standort an der A7 in der Nähe von Soltau entwickelt.

# Herausforderungen für die zukünftige Steuerung des großflächigen Einzelhandels

Der derzeitige Steuerungsanspruch ist als ein Abschnitt in einem dauerhaften Anpassungsprozess der raumordnerischen Planungsinstrumente und Umsetzungsmaßnahmen zu sehen. Dieser ist darauf ausgerichtet, gleichwertige Lebensbedingungen und eine auf Zentrale Orte konzentrierte Daseinsvorsorge zu unterstützen. Gleichzeitig hat die Raumordnung der höchst dynamischen Entwicklung des Einzelhandels Rechnung zu tragen.

Einige der rückblickend betrachteten Aspekte zur raumordnerischen Einzelhandelssteuerung sind bis heute relevante Diskussionspunkte. Das gilt zum Beispiel für die Schwelle zur Ermittlung der Auswirkungen von Einzelhandelsansiedlungen oder die Definition der Großflächigkeit. Dazu zählt zudem die Frage, welche Konsequenzen wettbewerbliche Aspekte und die darauf zielende, 2006 in Kraft gesetzte Dienstleistungsrichtlinie der EU für die Planung haben. Die EU-Kommission interpretiert eine planerische Steuerung im Sinne ausgeglichener Siedlungs- und Versorgungsstrukturen als Handelsrestriktion, die sich negativ auf Wettbewerb und Verbraucherpreise auswirkt (vgl. Europäische Kommissi-

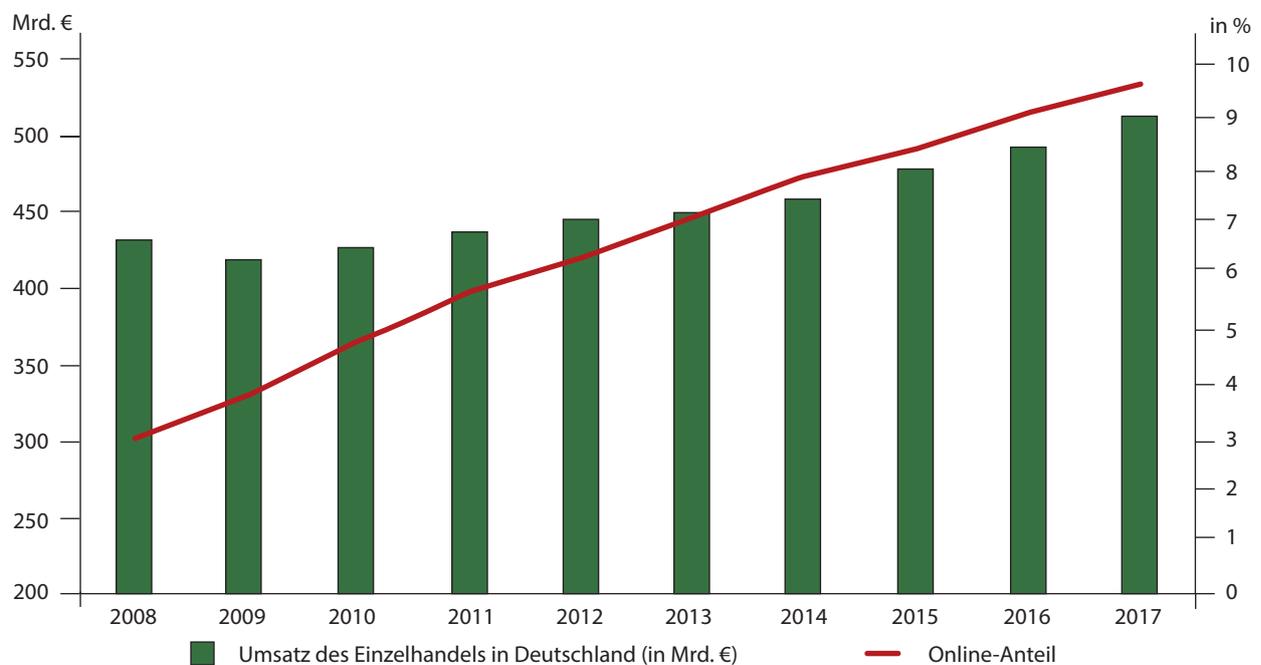
on 2018). Sie verlangt, dass diese Restriktionen nicht diskriminierend, durch Gemeinwohlziele begründet und verhältnismäßig sind. In Bezug auf das Ziel, im Sinne einer guten Stadt- und Raumplanung die Lebensqualität im Stadtzentrum zu erhalten, hat allerdings der EuGH in einem aktuellen Urteil anerkannt, dass der Schutz der städtischen Umwelt ein zwingender Grund des Allgemeininteresses sein kann, der eine Beschränkung rechtfertigt (Urteil vom 30.01.2018, verbundene Rechtssachen C-360/15 und C-31/16 „Visser“).

## Onlinehandel

Der absehbar weiter zunehmende Onlinehandel hat zweifellos große Bedeutung für die Entwicklung des Einzelhandels und der räumlichen Versorgungsstrukturen. Sein Anteil an den im Einzelhandel getätigten Umsätzen steigt kontinuierlich an und liegt derzeit bei rund zehn Prozent. Dabei gibt es aber große Unterschiede zwischen den Sortimenten. Während der Online-Anteil im Bereich Lebensmittel, der etwa für ein Drittel der Umsätze des gesamten Einzelhandels sorgt, nur bei rund einem Prozent liegt, sind Sortiments-

### 5

Umsatzentwicklung im deutschen Einzelhandel und Entwicklung des Anteils des Onlinehandels



Quelle: eigene Darstellung nach HDE 2018

gruppen wie Elektronik oder Mode bereits durch Online-Anteile von bis zu 28 Prozent gekennzeichnet (HDE 2018). Die sich daraus ergebenden Umsatzverluste im stationären Einzelhandel werden zu Geschäftsaufgaben führen. Die Rede ist von 50.000 Geschäften, die bis 2020 schließen könnten (Gassmann 2017). Steigt der Onlinehandel bei Lebensmitteln und anderen „fast moving consumer goods“ zukünftig stark, ist mit großen Auswirkungen auf Innenstädte und Nahversorgungsstandorte zu rechnen – bis hin zu Standort-schließungen (BBSR 2017b: 47).

Die räumlichen Auswirkungen zeigen sich aber nicht nur an Standort-schließungen und verkleinerten Verkaufsflächen im stationären Handel, sondern auch an den mit dem Versandhandel verbundenen Logistik- und Lieferverkehren weltweit – bis hinunter in die Stadt- und Wohnquartiere. Selbst wenn die physische Erreichbarkeit von stationären Versorgungsstrukturen für die Bevölkerung durch die Möglichkeit der Online-Versorgung als weniger bedeutsam gilt, ist nicht sicher, dass der Onlinehandel die räumlichen Lebensbedingungen verbessert und der Zugang zu den Versorgungsstrukturen flächendeckend und gleichwertig ist.

Daher befasst sich die MKRO derzeit mit den raumordnerischen Konsequenzen des Onlinehandels. Da dieser nicht in Form von Verkaufsfläche greifbar ist, entzieht er sich auch der derzeitigen Steuerung durch Bauleitplanung und Raumordnung und kann so die Umsetzung raumordnerischer Leitvorstellungen erschweren. Zudem stellen sich auch methodische Herausforderungen, wenn es darum geht, Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten: Sowohl für Analysen in Bezug auf die Auswirkungen einzelner Vorha-

ben als auch für Einzelhandelskonzepte mangelt es noch an verlässlichen und praktikablen Ansätzen, die den Onlinehandel berücksichtigen.

## Revitalisierung, Umnutzung und Rückbau von Einzelhandelsstandorten

Wenn es zum Rückzug des stationären Einzelhandels kommt, stellt sich die Frage nach den raumordnerisch „richtigen“ Standorten zwar aus neuer Perspektive. Aber die raumordnerischen Zielsetzungen (Erhalt und Entwicklung der Innenstädte und Zentralen Orte sowie nachhaltiger Raumstrukturen) behalten ihre Gültigkeit. Das heißt, dass die Standorte des Einzelhandels, die heute als „Sondergebiete großflächiger Einzelhandel“ belegt sind, raumordnerisch beurteilt werden müssten: Sind sie zielkonform? Eignen sie sich für andere raumbedeutsame Nutzungen (z. B. Logistik, Wohnen, Gewerbe) besser? Und wie lassen sich Umbau, Umnutzung oder auch Rückbau raumordnerisch im Einzelfall regeln und begleiten? Insbesondere unter dem Aspekt multifunktionaler, kompakter und flächensparender Siedlungsstrukturen ergeben sich daraus neue Aufgaben für die raumordnerische Steuerung der Einzelhandels- und Versorgungsstrukturen.

Der Beitrag verdeutlicht, wie die Raumordnung in der Vergangenheit zu einer nachhaltigeren Raumentwicklung beigetragen hat. Damit dies in Zukunft auch so bleibt, gilt es, die raumordnerischen Steuerungsinstrumente kontinuierlich auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und – wenn nötig – gezielt weiterzuentwickeln.



Foto: Holger Gnest

**Fragen der Umnutzung und des Rückbaus nicht mehr benötigter Einzelhandelsflächen gewinnen in Zukunft an Bedeutung**

## Literatur

- BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017a: Raumordnungsbericht 2017: Daseinsvorsorge sichern. Bonn.
- BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017b: Online-Handel – Mögliche räumliche Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren. BBSR-Online-Publikation 08/2017, Bonn.
- Bunzel**, Arno, 2012: Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch Raumordnungsplanung. In: Kruse, Stefan (Hrsg.): Handbuch Einzelhandel. Bonn: 89–134.
- Europäische Kommission** (Hrsg.), 2018: Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsener europäischer Einzelhandel. Zugriff: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/28681> [abgerufen am 25.05.2018].
- Gassmann**, Michael, 2017: Dem deutschen Einzelhandel droht ein Massensterben. Welt-Artikel vom 05.02.2017. Zugriff: <https://www.welt.de/wirtschaft/article161812481/Dem-deutschen-Einzelhandel-droht-ein-Massensterben.html> [abgerufen am 08.05.2018].
- HDE** – Handelsverband Deutschland, 2018: Online-Monitor. Zugriff: <https://www.einzelhandel.de/online-monitor> [abgerufen am 09.05.2018].
- Masur**, Joachim, 1996: Die Entwicklung von Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen. In: Seedorf, Hans Heinrich; Meyer, Hans-Heinrich (Hrsg.): Landeskunde Niedersachsen; Bd. 2: Niedersachsen als Wirtschafts- und Kulturraum: Bevölkerung, Siedlungen, Wirtschaft, Verkehr und kulturelles Leben. Neumünster: 803–830.
- MKRO** – Ministerkonferenz für Raumordnung; ARGEBAU – Konferenz der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Länder (Hrsg.), 1996: Gemeinsame EntschlieÙung „Innenstädte als Einzelhandelsstandorte erhalten“. In: Nds. Staatskanzlei (Hrsg.): Niedersächsisches Ministerialblatt, Nr. 42, 1626–1629.
- MKRO** – Ministerkonferenz für Raumordnung, 1998: Zu Hersteller-Direktverkaufszentren. Unveröffentlichter Beschluss vom 4. Juni 1998.
- MKRO** – Ministerkonferenz für Raumordnung, 2001: Factory-Outlet-Center: Gemeinsame Beurteilungskriterien zur Harmonisierung des Verwaltungshandelns. Unveröffentlichter Beschluss vom 3. Dezember 2001.
- Nds. Minister des Innern** (Hrsg.), 1982: Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 1982. Hannover.
- Nds. Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** (Hrsg.), 2017: Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2017. Hannover. Zugriff: <http://www.raumordnung.niedersachsen.de/Landes-Raumordnungsprogramm> [abgerufen am 25.05.2018].
- Zeck**, Hildegard, 2010: Niedersächsische Landesplanung: Stand und Perspektiven mit Blick auf das Landes-Raumordnungsprogramm. In: Neues Archiv für Niedersachsen, 2: 56–79.
- Zeck**, Hildegard; Löb, Stephan, 2018: Einzelhandel. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover (im Erscheinen).



# DIE LANDESENTWICKLUNGSSTRATEGIE SCHLESWIG-HOLSTEIN 2030

Zukunft im echten Norden gestalten



Foto: gettyimages

Die Herausforderungen der Zukunft sind vielfältig und damit auch die Aufgaben für Staat und Gesellschaft. Doch welche Strategien, Handlungsansätze, Konzepte und Lösungen benötigt das Land heute und in den nächsten Jahren? Was sind die Schwerpunkte und klaren Ziele? Konzeptionelle Antworten auf diese Fragen bietet die Landesentwicklungsstrategie Schleswig-Holstein 2030. Sie bündelt die Ergebnisse eines umfassenden Dialog- und Arbeitsprozesses zur Zukunftsgestaltung Schleswig-Holsteins. Ein neuer Ansatz zur Weiterentwicklung der Landesplanung?

---

**Joschka Knuth**

ist stellvertretender Leiter der Stabsstelle für Verbindungs- und politische Koordinierungsangelegenheiten in der Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein. Seit Juli 2017 ist er für die Weiterentwicklung der Landesentwicklungsstrategie Schleswig-Holstein 2030 verantwortlich.  
joschka.knuth@stk.landsh.de

**Frank Liebreuz**

ist Leiter des Referats Grundlagen der Landesentwicklung und Rauminformation im Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein. Von Ende 2012 bis Juni 2017 war er in der Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein Projektleiter der Landesentwicklungsstrategie Schleswig-Holstein 2030.  
frank.liebreuz@im.landsh.de

Das Land Schleswig-Holstein steht vor großen Herausforderungen: Digitalisierung, demografischer Wandel, Klimawandel, Energiewende, Globalisierung, Schuldenbremse oder die Individualisierung der Gesellschaft sind nur einige dieser zentralen Herausforderungen. Doch wie soll das Land mit den umwälzenden und grundlegenden Veränderungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft umgehen? Wie muss sich Schleswig-Holstein strategisch aufstellen, um diesen Herausforderungen zusammen mit allen Akteuren des Landes zu begegnen?

Auch wenn Zukunft nicht planbar ist, gibt es Instrumente, mit denen sie sich gestalten lässt. Ein solches Werkzeug ist der Landesentwicklungsplan. Er sollte daher klare Zukunftsvorstellungen benennen und gleichzeitig die Eckpfeiler und Leitplanken der räumlichen Entwicklung vorgeben. Nach den Vorstellungen des damaligen Ministerpräsidenten Thorsten Albig griff der gültige Landesentwicklungsplan 2010 hierfür zu kurz. Es fehlten ein Zukunftsbild sowie Strategien und Handlungsansätze, die verdeutlichen, wie aus dem Zukunftsbild Realität werden kann.

2012 wurde im Zuge der Fortschreibung des Landesentwicklungsplans und über die Erarbeitung einer „Landesentwicklungsstrategie Schleswig-Holstein 2030“ eine Debatte über die Zukunft des Landes eingeleitet. Ziel war es, eine Landesentwicklungsstrategie als neuen politisch-programmatischen Teil in den Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein zu integrieren.

Eine entsprechende Landesplanung muss daher auch Leitlinien für die großen Herausforderungen aufnehmen und damit Grundentscheidungen für die künftige Landesentwicklung treffen. Die Landesplanung Schleswig-Holstein sollte vor diesem Hintergrund weit über rein flächenbezogene, raumordnerische Ziele und Grundsätze hinaus Vordenker, Impulsgeber und Mitgestalter der Landesentwicklung Schleswig-Holstein sein und mit dem Wechsel in die Staatskanzlei 2012 strategischer ausgerichtet werden.

Wesentliche Neuerung und Kern der strategischen Landesplanung war der Anspruch, Themen, Abläufe und Entscheidungsmechanismen zur Bewältigung der zentralen Herausforderungen der Zukunft als Zusammenspiel zu sehen. Die Umsetzung ist im Sinne einer neuen Qualität frühzeitig mitzudenken und zu begleiten. Landesentwicklungsstrategie, Ziele und Grundsätze der Raumordnung sowie Projekte und Initiativen sollten aufeinander bezogen und im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung des Landes und der Regionen miteinander verbunden werden. Die Möglichkeiten und Grenzen einer solchen strategischen Landesplanung sollten im weiteren Verfahren mit den verschiedenen Akteuren ausgelotet werden.

Ende 2015 wurde die Landesentwicklungsstrategie vom Landesentwicklungsplan abgekoppelt und als eigenständiges Instrument entwickelt, da die Fertigstellung eines Entwurfs des Landesentwicklungsplans bis zum Ende der Legislaturperiode (Mai 2017) nicht realistisch erschien.

## Das Ziel der Landesentwicklungsstrategie

Die Landesentwicklungsstrategie ist die zentrale Zukunftsstrategie für die künftige Gestaltung des Landes. Sie zeigt auf, wo Schleswig-Holstein heute steht und wohin sich das Land bis zum Jahr 2030 entwickeln soll. Die erstmals gebündelte Darstellung bereits bestehender Fach- und Teilstrategien der Fachressorts stellt eine neue Qualität des Zusammenspiels der einzelnen politischen Fachbereiche sicher. Die Landesentwicklungsstrategie setzt als Dachstrategie zugleich den Referenzrahmen und Bezugspunkt für die Einzelstrategien der Landesregierung. Sie benennt Schwerpunkte, beschreibt Ziele und zeigt, welche Chancen bereits heute genutzt werden und welche strategischen Lücken noch zu schließen sind. Ein zentrales Ziel ist, die Kohärenz innerhalb der Landespolitik zu verbessern.

Die Landesentwicklungsstrategie bildet zukünftig eine Leitperspektive für die Landesregierung. Sie gibt nicht jede Entscheidung im Detail vor und beschreibt auch keine Jahrespläne zur Zielerreichung. Vielmehr bietet die Strategie eine mittel- bis langfristige Orientierung. Sie kann dabei nicht alle Aspekte und Entwicklungen abbilden. Daher gibt es elf strategische Leitlinien (vgl. Abb. 3) für die zukünftige Arbeit der Landesregierung. Sie greifen die wesentlichen Handlungsfelder auf, in denen Schleswig-Holstein die größten Perspektiven hat und gleichzeitig die größten Herausforderungen bestehen. Die Strategie gilt künftig als Orientierungsrahmen für die gesellschaftlichen Akteure im Land. Diese sollen ihre Konzepte und Strategien daran ausrichten.

Die Landesentwicklungsstrategie soll auch als konzeptueller Rahmen für den neuen Landesentwicklungsplan dienen, dessen Fertigstellung für Anfang 2021 geplant ist. Im Zuge der Fortschreibung des Landesentwicklungsplans Schleswig-Holstein 2010 soll ein neuer Teil A – der politisch-programmatische Teil des Plans – die Chancen, Herausforderungen und strategischen Leitlinien der Landesentwicklungsstrategie aufgreifen. Er ordnet die strategischen Leitlinien der Landesentwicklungsstrategie hinsichtlich ihrer Raumrelevanz ein und stellt durch Querverweise die Bezüge zu den jeweiligen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung im Teil B her. Der Landesentwicklungsplan

bildet damit als räumlicher Rahmenplan die Grundlage für die zukunftsorientierte räumliche Entwicklung des Landes.

Die Landesregierung beschließt den Landesentwicklungsplan künftig als Rechtsverordnung mit Zustimmung des Landtags und löst damit eine Bindungswirkung für alle Träger der öffentlichen Verwaltung und Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben aus. Die Landesentwicklungsstrategie ist hingegen ein informelles strategisches Instrument der Landesregierung. Sie ist gesetzlich nicht verankert. Daher bleibt es nach dem Beschluss durch die Landesregierung „nur“ bei einer Selbstbindung.

## Die Entstehung der Landesentwicklungsstrategie

### Auftakt, Analyse und Dialog

Den Auftakt des Strategieprozesses bildete im Juni 2013 ein Bürgerkongress. 120 zufällig ausgewählte Bürger diskutierten hier über ihre Visionen, Ideen und Handlungsansätze in den Bereichen demografischer Wandel, Bildung und Wissen sowie Wirtschaft und Energie für Schleswig-Holstein 2030. Die Ergebnisse erhielt der Ministerpräsident als „Aufgabenheft Schleswig-Holstein 2030“. Die Landesregierung

bewertete diese. Viele Anregungen der Bürger wurden berücksichtigt, vor allem in Hinblick auf die strategischen Leitlinien und Schwerpunkte der Landesentwicklungsstrategie. Dies spiegelt sich exemplarisch in den Leitlinien Bildung und Lebensqualität wider, unter anderem mit den Aspekten flächendeckendes Bildungsangebot, lebenslanges Lernen, Chancengleichheit und Inklusion, bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder mehr Arbeitszeitsouveränität.



Foto: Thomas Eisenkrätzer

Bürger diskutieren auf dem Bürgerkongress SH

Von Juli 2013 bis Januar 2014 identifizierte die Landesplanung in der Staatskanzlei zusammen mit einem externen Beraterteam die wichtigsten Entwicklungspotenziale Schleswig-Holsteins für die kommenden Jahre und formulierte erste strategische Ansätze.

Zwischen Oktober 2013 und Juli 2014 lud die Landesregierung zahlreiche Akteure ein, ihre Zukunftsvorstellungen in den Prozess einzubringen. Neben einer umfangreichen Online-Befragung fanden im Frühjahr 2014 drei Regionalkonferenzen statt. Hier diskutierten über 600 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus allen Gesellschaftsbereichen und aus allen Teilen des Landes ihre strategischen Prioritäten in den Bereichen Lebensqualität, Bildung und Wissen, Wirtschaft und Energie bis zum Jahr 2030. Zwei weitere Veranstaltungen fanden zudem mit Jugendlichen und mit Menschen mit Migrationshintergrund statt, da diese Gruppen bei den Regionalkonferenzen unterrepräsentiert waren.

Allen Beteiligten war frühzeitig klar, dass die Landesregierung die Ziele der Strategie alleine nicht erreichen kann. Daher banden sie unmittelbar nach dem Auftakt die kommunalen Landesverbände und die IHK Schleswig-Holstein

als strategische Partner ein. Die strategischen Partner sollten nicht nur Anregungen und Hinweise geben. Sie sollen künftig auch maßgeblich dazu beitragen, die Strategie umzusetzen.

Neben dem breit angelegten Dialogprozess wurde unter dem Vorsitz des Ministerpräsidenten im Spätsommer 2013 ein Zukunftsrat als unabhängiges Beratungsgremium zur Landesentwicklungsstrategie ins Leben gerufen. Er bestand aus neun Persönlichkeiten aus den Bereichen, Wirtschaft, Wissenschaft, Kirche und Soziales.

## Die Strategieentwicklung

Ab August 2014 führte die Staatskanzlei die Erkenntnisse aus den vorherigen Schritten zusammen. Anfang 2015 arbeitete sie die globalen und regionalen Rahmenbedingungen, Trends und ihre Auswirkungen auf Schleswig-Holstein noch einmal ausführlicher heraus. In umfangreicher Abstimmung mit den Fachressorts definierte die Staatskanzlei schließlich neun Leitlinien als inhaltliche Schwerpunkte der Landesentwicklungsstrategie.



Foto: Staatskanzlei Schleswig-Holstein

Diskussion zum Thema Lebensqualität bei der Regionalkonferenz in Kiel

Vor dem Hintergrund der Vielzahl an Impulsen und Entwicklungsvorstellungen aus dem vorherigen Dialogprozess wurde der Landesregierung kein fertiger Entwurf zum Beschluss vorgelegt. Es wurde noch einmal bewusst der Raum für einen umfangreichen Fachdialog aufgemacht. Anfang 2016 verabschiedete die Landesregierung hierzu ein Grünbuch, das auch offene Fragen zu den Leitlinien enthielt.

In über fünfzig Expertenrunden und Dialogveranstaltungen diskutierten die Fachministerinnen und Fachminister sowie der Chef der Staatskanzlei mit über 1.000 Expertinnen und Experten aus allen Bereichen des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, sozialen und politischen Lebens über die inhaltlichen Schwerpunkte der Landesentwicklungsstrategie. Alle Beteiligten hoben das Format und insbesondere die Ausgestaltung des Grünbuchs zur Landesentwicklungsstrategie positiv hervor. Über Stellungnahmen und ein Online-Tool wurden weitere zahlreiche Hinweise zusammengetragen.

Der Grundtenor des Fachdialogs zum Grünbuch bestätigte die Notwendigkeit und Ziele einer Landesentwicklungsstrategie sowie die zugrundeliegenden Entwicklungen und die daraus entwickelten strategischen Leitlinien. Erstmals in dem Prozess erzielten alle Beteiligten einen großen strategischen Konsens zum Instrument, den Zielen und der inhaltlichen Ausrichtung im Land. Die zahlreichen im Dialog entstandenen Ergänzungen, Änderungsvorschläge und Kritikpunkte entwickelten die Strategie noch einmal deutlich weiter.

So trägt die Strategie dem Wunsch nach einem stärkeren Bezug zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Werten, Modernisierungsängsten und Armut mit einer neuen Leitlinie „Moderner Staat und Gesellschaft“ Rechnung. Die ebenfalls aus dem Fachdialog hervorgegangene neue Leitlinie „Innovationen und Forschung“ hebt die Bedeutung von Wissenschaft und Innovationen für die Entwicklung des Landes hervor. Darüber hinaus wurde das Thema „Nachhaltige Entwicklung“ als eigenes Kapitel in den Entwurf der Landesentwicklungsstrategie integriert.

Während des Fachdialogs zeigte sich, dass sich viele der Fachakteure, etwa die Industrie- und Handelskammern oder die Hochschulen des Landes, intensiv mit den eigenen Strategien und programmatischen Dokumenten auseinandersetzen und mit den Leitlinien abglichen. Andere Akteure wie die Kreise oder Gewerkschaften forderten dagegen ein „formelles“ Anhörungs- und Beteiligungsverfahren, damit sich die jeweiligen Gremien aufgrund der kurzen Fachdialogphase nochmals umfassend mit den Positionen der Landesregierung befassen und dazu Stellung nehmen können.

## Der erste Entwurf

Auf Basis des umfangreichen Inputs aus dem Fachdialog entstand aus dem Grünbuch der erste Entwurf der Landesentwicklungsstrategie. Er fasst neben den konsolidierten strategischen Leitlinien auch konkrete Handlungsfelder und -ansätze zusammen und ist somit Maßstab der Landesregierung und Angebot für Politik wie Gesellschaft. Aus neun strategischen Leitlinien entwickelten sich im Prozess elf. Die Landesregierung beschloss diesen Entwurf im Dezember 2016. Gleichzeitig legte sie fest, den Entwurf ab Anfang 2017 noch einmal in ein Anhörungs- und Beteiligungsverfahren zu geben und die finale Landesentwicklungsstrategie erst zu Beginn der nächsten Legislaturperiode von einer neuen Landesregierung beschließen zu lassen. Neben Multiplikatoren, die im Entwurf der Strategie zu Wort kommen, wurden Kurzvideos zur Strategie und den Leitlinien erstellt, die auf der Internetseite der Landesregierung unter [www.lsh.schleswig-holstein.de](http://www.lsh.schleswig-holstein.de) abrufbar sind.

Die mehr als 100 Stellungnahmen des Online-Beteiligungsverfahrens von Januar bis Mai 2017 heben insbesondere die Notwendigkeit der Landesentwicklungsstrategie als maßgebliche Zukunftsstrategie des Landes hervor.

Neben einzelnen inhaltlichen Anregungen aus dem Beteiligungsverfahren ergibt sich jedoch auch aufgrund des Regierungswechsels im Juni 2017 in einzelnen Themenfeldern ein Anpassungsbedarf. So merkten beispielsweise im Themenfeld „Innovation“ verschiedene Seiten an, dass der verwendete Innovationsbegriff zu sehr auf wissenschaftliche Innovationen abziele. Dementsprechend wird ein brei-

### 1

#### Das Grünbuch zur Landesentwicklungsstrategie



Gestaltung: V-Formation, Berlin

ter gefasster, gesellschaftlicher Innovationsbegriff Teil der Landesentwicklungsstrategie. Ferner soll die Bedeutung der Kommunen für die Entwicklung des Landes ebenso besser hervorgehoben werden, wie auch die strategische Bedeutung der unterschiedlich strukturierten Teilräume des

Landes. Eine Änderung der Grundstruktur der Strategie ist jedoch nicht erforderlich und nicht beabsichtigt. Die Landesentwicklungsstrategie soll im Sommer 2018 final überarbeitet vorliegen und anschließend von der Landesregierung beschlossen werden.

## Inhalte und Umsetzung der Strategie

Ausgehend von elf Megatrends sind elf strategische Leitlinien die konzeptionelle Antwort der Landesregierung auf die kommenden Herausforderungen von Schleswig-Holstein (vgl. Abb. 2). Die Leitlinien bilden den Kern der Strategie und tragen den Besonderheiten und Stärken des Landes besonders Rechnung. Sie dienen als Wegweiser in eine erfolgreiche Zukunft. Die Leitlinien stehen gleichberechtigt nebeneinander.

Innerhalb der Leitlinien werden Handlungsfelder dargestellt, die die übergeordneten Ziele der Leitlinie erfordern. Diesen Handlungsfeldern sind wiederum Handlungsansätze, Teilstrategien und Konzepte der Landesregierung zugeordnet (vgl. Abb. 3). Dabei wird zwischen neuen Handlungsansätzen und bestehenden Handlungsansätzen, die überarbeitet oder weiterentwickelt werden, unterschieden. Die Landesentwicklungsstrategie gibt nicht jede programmatische Entscheidung im Detail vor. Das ist den Teilstrategien der Landesregierung vorbehalten. Ausgangspunkt für die Leitlinie „Regionen im Wandel – Durch differenzierte Raumbetrachtung Stadt und Land zielgerichtet entwickeln“ ist der demografische Wandel, der auch in Schleswig-Holstein zu grundlegenden gesellschaftlichen und räumlichen Veränderungen führen wird. Im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung ist Schleswig-Holstein kein schrumpfendes Land. Rund zwei Drittel der Menschen leben in Regionen mit Einwohnerzuwächsen. Daneben gibt es ländliche Räume mit sinkenden Einwohnerzahlen. Diese unterschiedlichen Ausgangsbedingungen führen zur Notwendigkeit einer differenzierten Raumbetrachtung in Schleswig-Holstein.

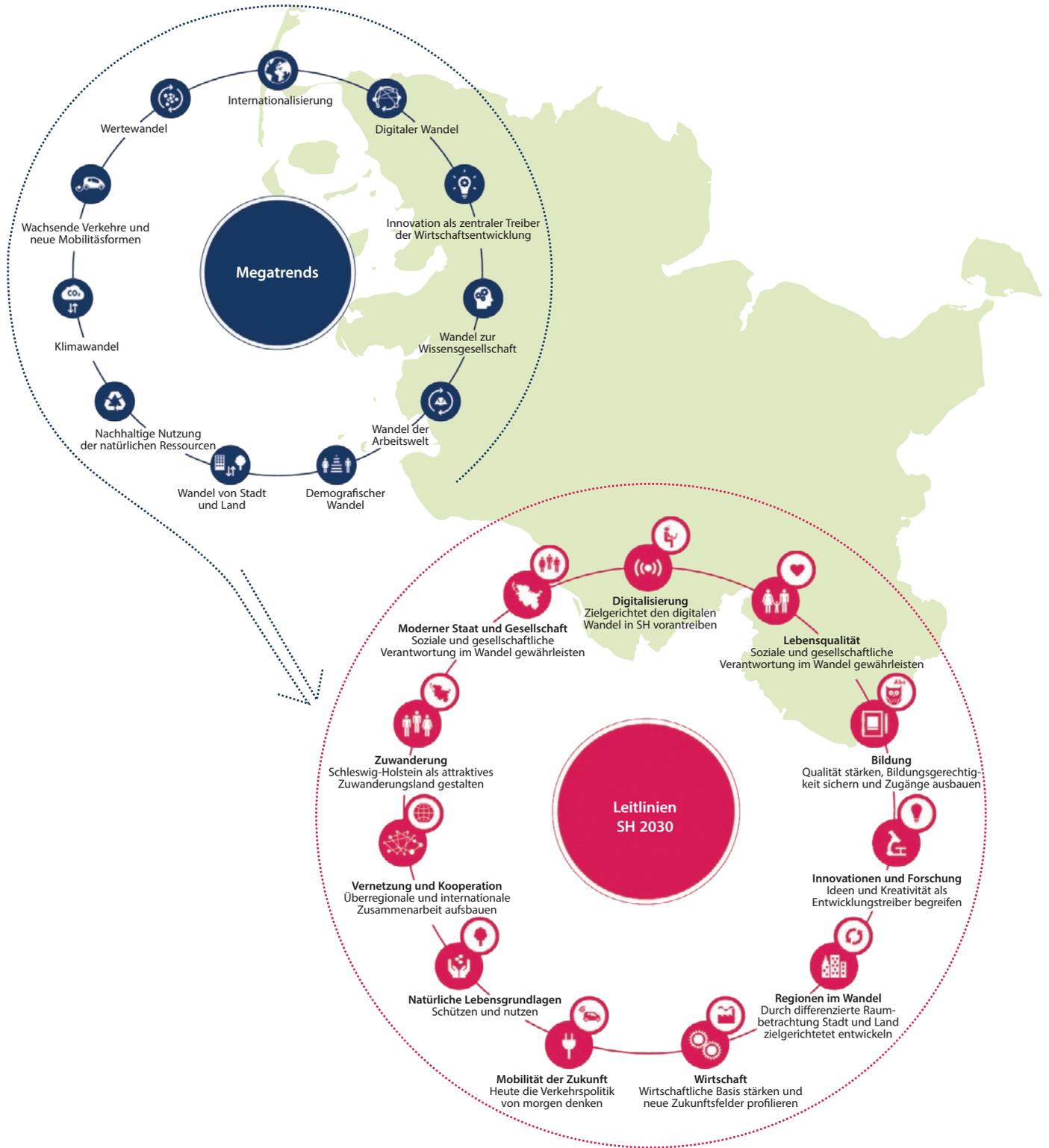
Diese Leitlinie, die die raumordnerische Perspektive abbildet, beschreibt drei Handlungsfelder. Bei dem Handlungsfeld „Landesentwicklung bedarfsorientiert gestalten“ geht es darum, durch den Landesentwicklungsplan und die Regionalpläne als konzeptionellen Rahmen eine gezielte und kohärente Weiterentwicklung des Landes sicherzustellen. Weitere Handlungsansätze sind hier: Anpassungsstrategien zu erarbeiten, Mindeststandards zu gewährleisten, Standards zu flexibilisieren und den Erfahrungstransfer über das Netz-

werk Demografie zu verbessern. Übergeordnetes Ziel des Handlungsfeldes „Stadt und Land zukunftsfähig entwickeln“ ist es, die besonderen Potenziale der Städte und der ländlichen Räume auf Grundlage eines partnerschaftlichen Umgangs der Akteure zu fördern, dadurch eine abgestimmte Entwicklung zu erzielen und eine positive Gesamtwirkung für Stadt und Land zu erzeugen. Stadt-Umland-Kooperationen oder das zentralörtliche System gehören hier unter anderem zu den Handlungsansätzen. Das dritte Handlungsfeld dieser Leitlinie trägt der großen Herausforderung im Land Rechnung, den Wohnungsneubau zu forcieren und insbesondere bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Auch hierbei ist räumlich zu differenzieren. Um die Weiterentwicklung Schleswig-Holsteins in den kommenden Jahren nachzuvollziehen, führt der Entwurf der Landesentwicklungsstrategie zu jeder Leitlinie eine exemplarische Auswahl an Indikatoren auf, die aufzeigen, wo Schleswig-Holstein in einzelnen Handlungsfeldern steht. Im Zuge einer regelmäßigen Berichterstattung sollen Indikatoren anschaulich vermitteln, wie sich die aktuelle Situation in Schleswig-Holstein darstellt und welche Veränderungen sich in den verschiedenen Handlungsfeldern abzeichnen.

Die Landesentwicklungsstrategie soll einmal in der Legislaturperiode evaluiert werden. Die Inhalte der Strategie und die vorhandenen Teilstrategien und Förderprogramme sind in Hinblick auf die strategischen Leitlinien der Landesentwicklungsstrategie fortlaufend zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen. Zu gegebener Zeit wird auch die Strategie selbst angepasst. Somit entsteht ein stetiger Strategiezyklus (vgl. Abb. 4).

Die Umsetzung der Strategie erfolgt über die bestehenden Haushalte der Fachressorts und Verwaltungsstrukturen. Durch die laufende Abstimmung der Umsetzung der Teilstrategien und die gleichzeitige Bezugnahme auf die Landesentwicklungsstrategie wirkt diese in Zukunft weiter als Bezugspunkt und Referenzrahmen auch für das praktische Regierungshandeln.

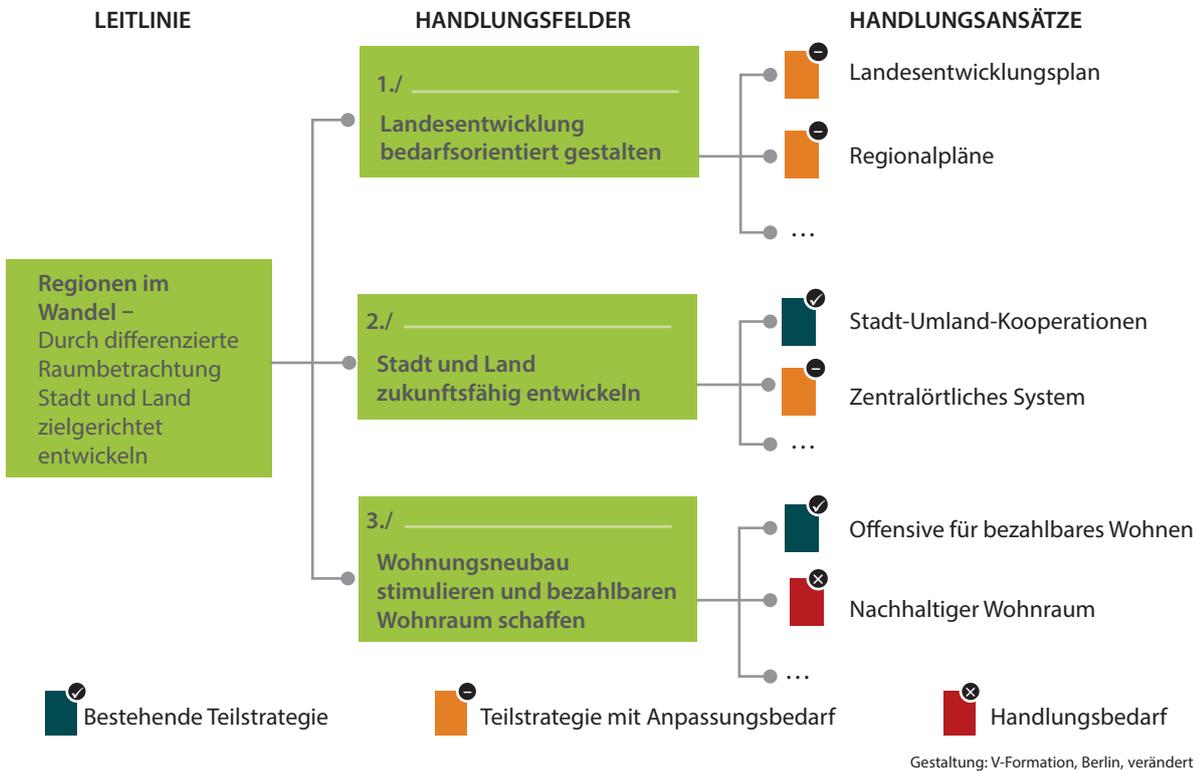
Elf Megatrends und elf strategische Leitlinien für die Zukunft Schleswig-Holsteins



Gestaltung: V-Formation, Berlin, verändert

3

Übersicht über den Aufbau und die Struktur der Leitlinien am Beispiel der Leitlinie Regionen im Wandel



4

Strategiezyklus der Landesentwicklungsstrategie



## Fazit

Der Strategieansatz und -prozess sind einmalig: Schleswig-Holstein ist das erste Bundesland, das mit einer eigenen fachübergreifenden Landesentwicklungsstrategie konzeptionelle Antworten auf die Herausforderungen der Zukunft gibt.

Die Landesentwicklungsstrategie gibt erstmals nicht nur einen umfassenden Überblick über alle wesentliche Strategieansätze der Landesregierung, die diese in die Lage versetzt, die Kohärenz innerhalb der Landespolitik weiter zu stärken und strategische Lücken zu schließen. Sie gibt auch einen klaren Orientierungsrahmen für gesellschaftliche Akteure, um eigenständig Strategien und Konzepte anzupassen.

Die umfassend eingebundenen Akteurinnen und Akteure bestätigten im Ergebnis Notwendigkeit, Ziele und inhaltliche Ausrichtung der Strategie. Dies hat zu einem großen strategischen Konsens im Land geführt. Schließlich ist es mit dem Strategieprozess gelungen, die Erzählung über das Land positiv zu verändern und zahlreiche Stakeholder für die aktive Mitgestaltung an der Landesentwicklung zu gewinnen.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse ist eine Landesentwicklungsstrategie dieser Art für ein Land sicherlich ein Gewinn. Es muss aber auch konstatiert werden, dass sich ein so umfassender Strategie- und Dialogprozess vermutlich nur aus der Staatskanzlei heraus durchführen und steuern lässt, insbesondere im Hinblick auf die enge Einbindung der Fachressorts. Dabei ist nicht zwingend und entscheidend, dass der Prozess aus der Landesplanung gesteuert wurde.

Vor dem Hintergrund der originären Aufgaben und vielfältigen thematischen Berührungspunkte ist eine Landesplanung jedoch sicherlich prädestiniert, einen solchen Prozess durchzuführen. Zu den wesentlichen Erfolgsfaktoren der Landesentwicklungsstrategie gehören neben dem starken Engagement der Hausspitze auch eine umfassende externe Beratung und Unterstützung, die die Strategie und den Prozess maßgeblich mitgeprägt haben.

Mit dem Regierungswechsel im Juni 2017 ist die Landesplanung in das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein gewechselt und schreibt dort den Landesentwicklungsplan 2010 unter Berücksichtigung der Landesentwicklungsstrategie fort. Hierfür profitierte sie deutlich von dem Strategieprozess. Durch die umfassend analysierten und festgelegten relevanten strategischen Handlungsfelder ließen sich auch Lücken im Landesentwicklungsplan schließen. Er berücksichtigt nun auch Themenfelder wie Vernetzung und Kooperation, Digitalisierung, Energiewende, Mobilität der Zukunft, Ausrichtung der Wirtschaft, Forschung und Innovation. Diese sind für die Landesentwicklung in Schleswig-Holstein maßgeblich. Damit geht der Landesentwicklungsplan erstmals aus einem umfassenden Strategieprozess hervor. Ergänzend dazu entwickelt und begleitet die Landesplanung Maßnahmen und Projekte zur Umsetzung des Plans.

Eine mit einem umfassenden Dialogprozess verbundene Landesentwicklungsstrategie ist aus Sicht der Autoren grundsätzlich geeignet, auch in anderen Ländern Impulse und Orientierung für eine strategische Landesplanung zu geben.

## Literatur

**Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein, 2016:**  
Grünbuch Landesentwicklungsstrategie Schleswig-Holstein 2030.  
Zugriff: [http://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Landesentwicklungsstrategie/Downloads/downloads/Gruenbuch\\_Gesamt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Landesentwicklungsstrategie/Downloads/downloads/Gruenbuch_Gesamt.pdf?__blob=publicationFile&v=6)  
[abgerufen am 06.04.2018].

**Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein, 2016:**  
Entwurf Landesentwicklungsstrategie Schleswig-Holstein 2030.  
Zugriff: [http://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Landesentwicklungsstrategie/landesentwicklungsstrategie\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Landesentwicklungsstrategie/landesentwicklungsstrategie_node.html)  
[abgerufen am 06.04.2018].

**Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, 2010:**  
Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010. Zugriff:  
<http://www.schleswig-holstein.de/DE/Themen/L/Landesentwicklungsplan.html>  
[abgerufen am 06.04.2018].



# HOCHWASSER

Kann Raumordnung vorbeugen helfen?



Foto: Peter Seifert

Die Hochwasservorsorge hat in den letzten Jahren in der Raumplanung einen Bedeutungsschub erfahren. Immer mehr Raumordnungspläne widmen sich diesem Thema und neue Festlegungskategorien sind entstanden. Doch geht von der wachsenden Fülle ein wachsender Nutzen aus? Der Beitrag geht dieser Frage anhand von Erfahrungen aus der hochwassergeprüften Planungsregion um Dresden nach. Ergänzt wird er durch einen kurzen Blick auf die bundesweite Diskussion zur raumordnerischen Hochwasservorsorge.

---

**Peter Seifert**

ist Diplom-Geograph und seit 2005 als Referent für den Regionalen Planungsverband Oberes Elbtal/Ostergebirge tätig. Neben Verkehr und technischer Infrastruktur gehört auch die Hochwasservorsorge zu seinen gegenwärtigen Arbeitsgebieten.  
[peter.seifert@rpv-oeoe.de](mailto:peter.seifert@rpv-oeoe.de)

# Die Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge: Ein Brennpunkt des Hochwasserrisikos

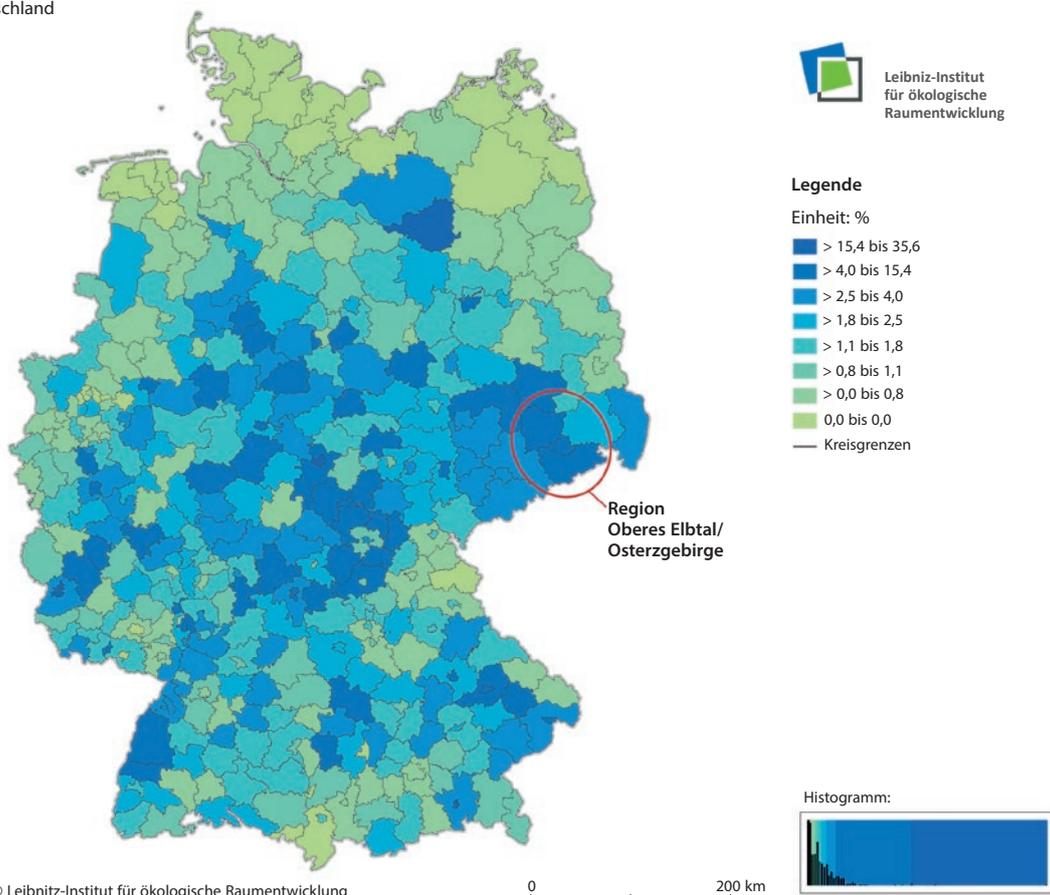
Die Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge mit dem Oberzentrum Dresden hatte Hochwasserereignisse in den letzten Jahren beinahe „abonniert“. An der Elbe wurde gleich drei Mal die höchste Alarmstufe ausgelöst (August 2002, April 2006 und Juni 2013). Hinzu kamen Extremereignisse an den Nebenflüssen (August 2002, August 2010, September 2010, Mai 2014), die zum Teil neue Durchflussmaxima hervorbrachten.

Zweimal wurde in der Region ein nationaler Niederschlagsrekord aufgestellt. Vom 6. zum 7. Juli 1906 wurden in Gohrisch bei Riesa 260 mm innerhalb von 24 Stunden gemessen. Dieser Wert wurde vom 12. zum 13. August 2002 an der Wetterstation Zinnwald-Georgenfeld im Osterzgebirge mit 312 mm noch übertroffen. Im benachbarten Altenberg registrierte die Landestalsperrenverwaltung Sachsen im gleichen Zeitraum sogar 354 mm. Dies ist jedoch kein

## 1

### Einordnung des Hochwasserrisikos der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge im gesamtdeutschen Vergleich

Anteil baul. geprägter Siedlungs- u. Verkehrsfläche im amtl. festges. Überschwemmungsgebiet (2017)  
Kreise in Deutschland



IÖR-Monitor © Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung

**Datengrundlage:**  
Digitales Basis-Landschaftsmodell (Basis-DLM): © GeoBasis-DE / BKG (2018)  
Überschwemmungsgebiete (UEG) der zuständigen Landesbehörden (2018)  
(siehe Bemerkungen im Kennblatt)

**Darstellungsgrundlage:**  
Verwaltungsgebiete 1:250.000 (VG250): © GeoBasis-DE / BKG (2018)  
www.bkg.bund.de

Quelle: IÖR Dresden, bearbeitet

offizieller Rekord, da die Messung außerhalb des Netzes des Deutschen Wetterdienstes erfolgte. Darüber hinaus entwässert fast das gesamte Böhmisches Becken über die Elbe in die Region. Sie ist daher nicht nur ein „Eigenproduzent“, sondern auch ein bedeutender „Importeur“ von Hochwasser.

Um das Hochwasserrisiko zu beurteilen, sind keinesfalls nur Niederschlagssummen zu betrachten. Entscheidend ist, auf welches Schadenspotenzial die Abflüsse treffen. Mit mehr als 300 Einwohnern je km<sup>2</sup> ist die Planungsregion die am dichtesten besiedelte in Sachsen. Nach dem Monitoring des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung (IÖR 2017) liegen ihre beiden Landkreise und die kreisfreie Stadt Dresden beim Indikator „Siedlungsfläche im Überschwemmungsgebiet“ in der zweithöchsten Kategorie (Abb. 1). Mehr als ein Drittel der rund eine Million Einwohner lebt in Gebieten mit Überschwemmungsgefahr durch die Elbe und die Gewässer erster Ordnung. Von den 123 Elbekilometern in der Planungsregion sichern Schutzanlagen nur etwa 47 km. Das ist im bundesweiten Vergleich mit anderen Stromgebieten ein niedriger Wert.

Außer Sturmfluten sind in der Region alle häufigen Formen von Hochwasser anzutreffen (wild abfließendes Wasser, Sturzfluten in den Gebirgstälern sowie weiträumige und nur allmählich anschwellende Überschwemmungen im Tiefland). Durch den bemerkenswert breiten Querschnitt unterschiedlicher Bedingungen ist es möglich, einen Teil der in der Region gewonnenen Erkenntnisse auch in andere Teile Deutschlands zu übertragen.

Dies könnte von Interesse sein, weil dem Thema raumordnerische Hochwasservorsorge in den letzten Jahren auch auf Bundesebene ein deutlich höherer Stellenwert eingeräumt wird. Hochwasser macht weder an Regions- noch an Ländergrenzen halt. Um die länder- und regionsübergreifende Koordination zu intensivieren, kann der Bund nach der jüngsten Novelle des Raumordnungsgesetzes Bundesraumordnungspläne zum Hochwasserschutz aufstellen, so diese aus nationalen und europäischen Gesichtspunkten erforderlich sind (§ 17 Abs. 2 ROG; siehe auch Infobox, S. 91).



Fotos: Peter Seifert

**Wild abfließendes Wasser, Sturzfluten, großflächige Überschwemmungen – in der Region treten verschiedene Formen von Binnenhochwasser auf**

# Handlungsschwerpunkte der raumordnerischen Hochwasservorsorge

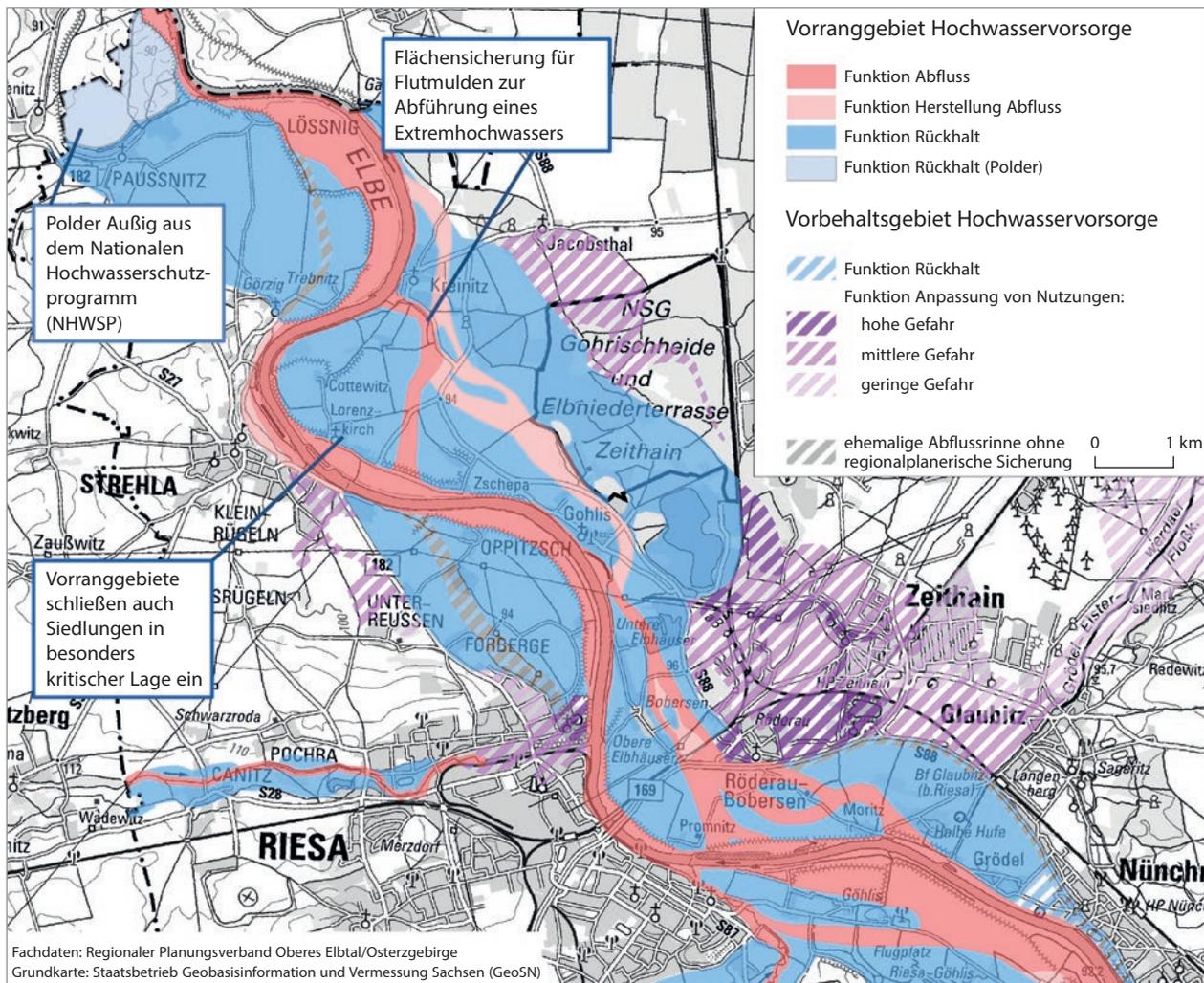
Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat für den vorbeugenden Hochwasserschutz in Flussgebieten folgende Handlungsschwerpunkte formuliert (MKRO 2013: 14-16):

- Sicherung vorhandener Überschwemmungsbereiche als Retentionsraum
- Rückgewinnung von Überschwemmungsbereichen als Retentionsraum

- Risikovorsorge in potenziellen Überflutungsbereichen
- Verbesserung des Wasserrückhaltes in der Fläche der Einzugsgebiete der Flüsse
- Sicherung potenzieller Standorte für Hochwasserschutzmaßnahmen

## 2

Geplante Festlegungen zur Hochwasservorsorge im Regionalplamentwurf Oberes Elbtal/Ostertzergebirge 2017 für den Raum Riesa



Quelle: Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Ostertzergebirge

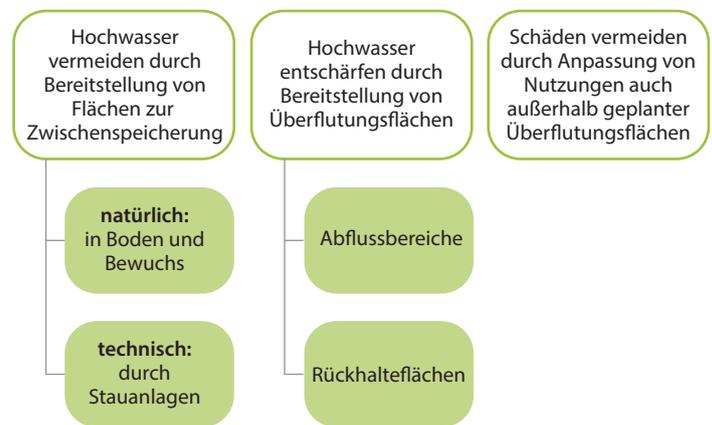
Der aktuelle Fortschreibungsentwurf des Regionalplans Oberes Elbtal/Osterzgebirge (RPV OE/OE 2017) enthält Festlegungen zu allen fünf Schwerpunkten. Im Detail gibt es aber nicht unerhebliche Abweichungen. Der Handlungsschwerpunkt „Rückgewinnung von Retentionsräumen“ verlor weitgehend seine Funktion, da die Festlegungen in den Auen für ein Extremhochwasser bemessen wurden, bei dem die Schutzanlagen überströmt werden und der Fluss ohnehin die gesamte Aue erobert. Dafür kam zusätzlich eine spezielle Sicherung von Abflussbereichen hinzu, die ebenfalls für die Bewältigung von Extremereignissen dimensioniert sind (Abb. 2).

Darüber hinaus wurde der eine nicht existierende Sicherheit vortäuschende Begriff „Hochwasserschutz“ durch die Bezeichnung „Hochwasservorsorge“ ersetzt. Das soll verdeutlichen, dass in einer Aue niemand Hochwassersicherheit geschenkt bekommen kann und die meisten Schutzanlagen die Eintrittshäufigkeit von Hochwasser lediglich verringern, ihr Hinterland aber nicht zu überschwemmungsfreien Gebieten machen.

Während die MKRO die Reihenfolge ihrer Handlungsschwerpunkte an deren raumordnerischer Bedeutung orientiert, ordnet der Regionalplanentwurf Oberes Elbtal/Osterzge-

### 3

#### Systematik der Festlegungen zur Hochwasservorsorge im Regionalplanentwurf Oberes Elbtal/Osterzgebirge 2017



Quelle: eigene Darstellung

birge die der Hochwasservermeidung dienenden Aktivitäten (natürlicher Wasserrückhalt in Boden und Bewuchs und technischer Rückhalt in Stauanlagen) zuvorderst ein (Abb. 3). Dahinter steht der Gedanke, als erstes darauf hinzuwirken, die Entstehung von Hochwasser zu vermeiden.

## Wasserrückhalt in Boden und Bewuchs

Bis zu einem gewissen Grad kann ein Rückhalt erfolgen, indem möglichst viel Niederschlagswasser in Boden und Bewuchs zwischengespeichert und die Landnutzung entsprechend ausgerichtet wird. Die MKRO nennt dieses Handlungsfeld etwas sperrig „Verbesserung des Wasserrückhaltes in der Fläche der Einzugsgebiete der Flüsse“. Diese Formulierung dient der inhaltlichen Klarstellung. Ingenieure verstehen unter „Rückhalt in der Fläche“ teilweise andere Dinge als Raumplaner. Ferrari (2012: 875) nutzt den Begriff zum Beispiel als Bezeichnung für die flächenhafte Rückhaltung von Oberflächenwasser, also für Deichrückverlegungen, Polder und Rückhaltebecken.

Der natürlichen Wasserspeicherkapazität sind Grenzen gesetzt. Wo Böden nicht mächtig sind, können sie nur wenig Wasser aufnehmen. Dies gilt vor allem in Gebirgen, wo schon in wenigen Dezimetern Tiefe der Fels ansteht (z. B. Sieker et al. 2007: 45 für das Einzugsgebiet der Freiburger Mulde im Erzgebirge). Aber auch Großstädte verändern sich zunehmend in „technogene Felslandschaften“ aus Beton und Asphalt.

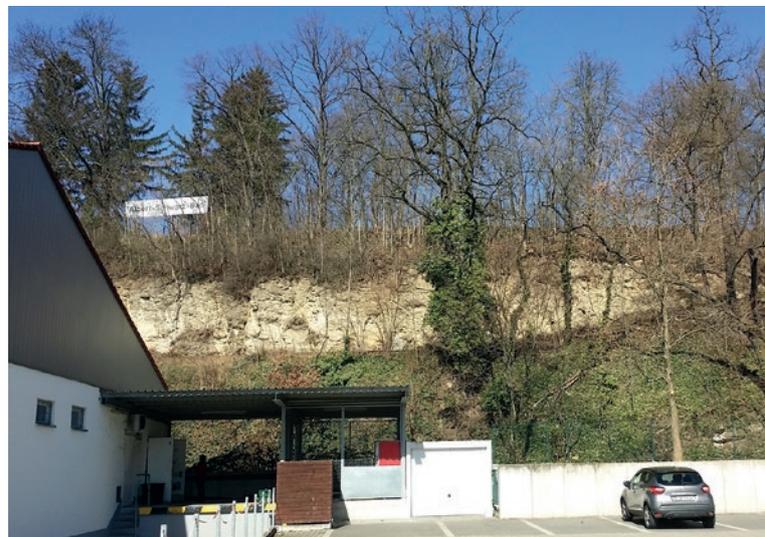


Foto: Peter Seifert

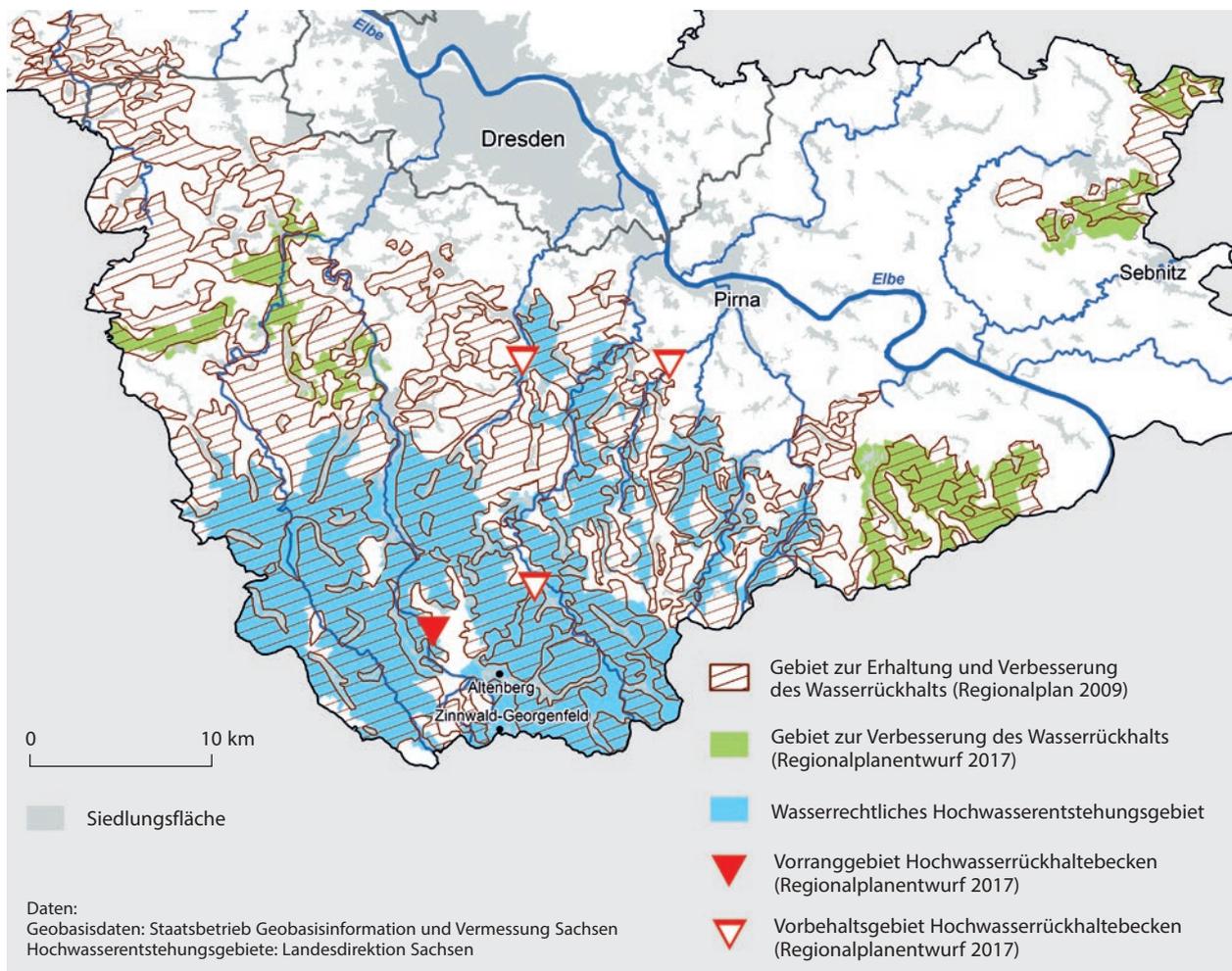
Wo die Bodenschicht dünn und durchlässig ist, lässt sich wenig Wasser zum Schutz der Siedlungen speichern

Modellrechnungen für das Einzugsgebiet der Weißeritz im östlichen Erzgebirge zeigen, dass sich selbst bei einem Extremszenario (alle unbesiedelten Flächen wären zu hundert Prozent mit Wald bedeckt und Nadelwälder zu Laub- und Mischwäldern umgebaut) nur weniger intensive Niederschläge zurückhalten ließen (Richert et al. 2007: 80). Bei längeren, ergiebigen Niederschlägen ist das natürliche Speichervolumen dort alsbald gefüllt, noch weiter anfallendes Wasser kommt direkt zum Abfluss. Der natürliche Rückhalt bietet gerade vor den extremen Ereignissen in den Gebirgen, die für die Menschen die größte Gefahr darstellen, keinen Schutz. Eine weitere Einschränkung ist, dass private Landnutzer nicht direkt an Vorgaben der Raumordnung gebunden sind. Sie sind aber beim Wasserrückhalt in Boden und Bewuchs die entscheidenden Akteure. Zwar können

die Länder aufgrund von Vorgaben in Raumordnungsplänen Förderprogramme auflegen, mit denen sich auf indirektem Weg Bewirtschaftungsweisen oder die Bodennutzung beeinflussen lassen. Eine Förderung könnte aber auch auf der Grundlage einer Fachkulisse erfolgen, ohne dass es eines Raumordnungsplans bedarf. Die Erfahrungen in der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge zeigen, dass es eher Zufälle sind, wenn Landnutzungsänderungen zugunsten einer besseren natürlichen Wasserspeicherung innerhalb der regionalplanerisch festgelegten „Gebiete zur Erhaltung und Verbesserung des Wasserrückhalts“ erfolgen. Förderprogramme oder Projekte der (informellen) Regionalentwicklung (z. B. „Klimafit“ im KlimaMORO) lösen eher Impulse aus als formelle Instrumente der Raumordnung.

4

Festlegungen zum Wasserrückhalt in der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge



Im Regionalplanentwurf Oberes Elbtal/Osterzgebirge von 2017 ist das Thema „Wasserrückhalt in Boden und Bewuchs“ vom Umfang der Festlegungen her wieder auf dem Rückzug. Während im aktuellen Regionalplan (RPV OE/OE 2009) noch etwa 600 km<sup>2</sup> als „Gebiete zur Erhaltung und Verbesserung des Wasserrückhalts“ festgelegt sind, umfassen die in der Fortschreibung geplanten Gebiete nur noch rund 90 km<sup>2</sup> (Abb. 4). Grund dafür ist, dass der Freistaat Sachsen inzwischen mehrere Hochwasserentstehungsgebiete nach § 76 SächsWG festgesetzt hat. Diese verfolgen ebenfalls das Ziel der natürlichen Wasserrückhaltung, sind dem raumord-

nerischen Instrument jedoch überlegen, wenn es darum geht, Adressaten zu binden. Im Geltungsbereich von Hochwasserentstehungsgebieten nach Wasserrecht nimmt der Regionale Planungsverband daher seine Festlegungen zum natürlichen Wasserrückhalt zurück. Seit Inkrafttreten von Artikel 1 des Hochwasserschutzgesetzes II auf Bundesebene im Januar 2018 stehen die Hochwasserentstehungsgebiete in ganz Deutschland als Instrument zur Verfügung.

**Zwischenfazit:** Formelle Instrumente der Raumordnung stärken den natürlichen Wasserrückhalt nur geringfügig.

## Standortsicherung für Hochwasserschutzanlagen

Als Handlungsschwerpunkt Nr. 5 benennt die MKRO die Sicherung potenzieller Standorte für Hochwasserschutzmaßnahmen. Insbesondere kommen technischen Maßnahmen wie Talsperren oder Hochwasserrückhaltebecken in Betracht (MKRO 2013: 16). Demzufolge eignen sich nicht alle Arten von Schutzmaßnahmen gleichermaßen für eine raumordnerische Sicherung. Der Regionalplanentwurf Oberes Elbtal/Osterzgebirge 2017 behandelt die Sicherung von Stauanlagen, Poldern und Hochwasserschutzlinien dementsprechend unterschiedlich:

### Stauanlagen

Zwar sind die benötigten Flächen selbst bei größeren Anlagen im raumordnerischen Maßstab eher klein, die von ihnen ausgehenden Wirkungen sind jedoch häufig überörtlicher Natur. Nur durch die Flächenbereitstellung bei den Oberliegern lassen sich Unterlieger schützen. Dementsprechend enthält der Regionalplanentwurf vier Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Hochwasserrückhaltebecken (Abb. 4).

### Polder

Größeren geplanten Poldern lässt sich ebenfalls eine Überörtlichkeit zusprechen. Sie können bis hin zu weit entfernten Unterliegern wirken. Eine spezielle raumordnerische Standortsicherung als technische Anlage ist aber nicht zwingend notwendig, da geplante Polderflächen auch in die Vorranggebiete für den Rückhalt von Hochwasser integriert werden können (Heiland 2002: 84). Der Regionalplanentwurf handelt dies so für den geplanten Polder Außig an der Elbe aus dem Nationalen Hochwasserschutzprogramm (LAWA 2014). Dessen Fläche erstreckt sich bis in die Region Leipzig-West-sachsen (Abb. 2).

### Hochwasserschutzlinien

Geplanten Hochwasserschutzlinien aus Deichen und Mauern fehlt es häufig an einer Überörtlichkeit, denn von der Schutzwirkung profitieren nur in seltenen Fällen mehrere Gemeinden. Im Gegensatz zu Stauanlagen und Poldern nehmen sie den Flüssen Raum. Sie ordnen den Raum auch nicht. Vielmehr manifestieren die Schutzlinien als Folgewirkung eine schon bestehende „Unordnung“, nämlich die Präsenz von nicht an hohe Wasserstände angepassten Nutzungen in den Auen. In den Gebieten hinter den Schutzanlagen sinkt die Eintrittswahrscheinlichkeit von Hochwasser.



Foto: Peter Seifert

Hochwasserschutzlinien mangelt es häufig an Überörtlichkeit

Das begünstigt eine weitere Intensivierung von empfindlichen Nutzungen. Bei Extremhochwasser, wo der Bemessungswasserstand überschritten wird, entstehen dann umso höhere Schäden. Der Regionalplanentwurf sieht für geplante Standorte von Hochwasserschutzlinien keine Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete vor. Er berücksichtigt deren Belange aber, indem er die potenziellen Maßnahmeflächen nicht mit Vorranggebieten für entgegenstehende Nutzungen oder Raumfunktionen belegt. Das stellt sicher, dass der Regionalplanentwurf die Umsetzung der Hochwasserrisiko-managementpläne nicht behindert.

Was bringen raumordnerische Festlegungen zur Standort-sicherung für Hochwasserschutzmaßnahmen? Auswertbare Erfahrungen liegen in der Region Oberes Elbtal/Osterzge-

birge nur für Stauanlagen vor. Die Wasserwirtschaftsverwaltung signalisierte großes Interesse an deren raumordnerischer Sicherung. Raumplanerische Festlegungen trugen dazu bei, Planverfahren zur Genehmigung von Hochwasserschutzmaßnahmen zu vereinfachen. Ein fachrechtlicher Status, der für eine Vorhabenfläche gilt (z. B. FFH-Gebiet, Landschaftsschutzgebiet, bergrechtliche Genehmigung), lässt sich mit einem Regionalplan jedoch nicht außer Kraft setzen.

**Zwischenfazit:** Die Raumordnung kann Genehmigungsverfahren für Hochwasserschutzmaßnahmen erleichtern. Ihr Einfluss beschränkt sich jedoch im Wesentlichen darauf, zusätzliche Hürden für eine spätere Genehmigung zu vermeiden.

## Sicherung von Flächen für den Hochwasserrückhalt und -abfluss in den Auen

Die MKRO benennt die Sicherung und Rückgewinnung von Überschwemmungsbereichen als Retentionsraum als Handlungsschwerpunkte Nr. 1 und 2. Das unterstreicht ihren hohen Stellenwert. Es geht darum, die Scheitel von Hochwasserwellen zu mindern, indem Pufferflächen vorgehalten werden, auf denen sich Wasser ausbreiten oder abfließen kann.

Der Regionalplanentwurf Oberes Elbtal/Osterzgebirge 2017 enthält entsprechend der MKRO-Empfehlung Vorrang- und in Ausnahmefällen Vorbehaltsgebiete, um Rückhalteflächen in den Auen zu sichern. Die Auswahl der Flächen unterscheidet sich vom rechtskräftigen Regionalplan von 2009. Bis dato wurden, wie in vielen anderen Regionen auch, alle noch unbesiedelten Flächen im Überschwemmungsbereich eines einhundertjährigen Hochwassers für eine Sicherung ausgewählt. Im Kartenbild sahen die Vorranggebiete dadurch wie ein löchriger Käse aus (Abb. 5). Die landesplanerische Letztentscheidung war, abgesehen von kleineren Maßnahmeflächen für die Rückgewinnung von Retentionsraum, auf eine „Restflächenverwaltung“ reduziert.

Im Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Regionalentwicklung und Hochwasserschutz in Flussgebieten“ (BMVI 2017), in dem die Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge eine der Modellregionen war, diskutierten Teilnehmende auch darüber, dass die Planung für die Region die rechtli-

chen Möglichkeiten der Raumordnung nicht voll ausschöpfte. Dies zeigte sich darin, dass die Vorranggebiete zum Hochwasserrückhalt besiedelte Flächen generell ausklammerten. Mit dem Regionalplanentwurf 2017 änderte sich das. Als Rückhalteflächen wurden, vor allem auf der Grundlage der Gefahrenkarten, besonders tief liegende und weiträumige Niederungen in den Auen vorgesehen, die viel Wasser aufnehmen können und einen geringen Besiedlungsgrad aufweisen. Sich dort befindende Siedlungen blieben in die Vorranggebiete für den Hochwasserrückhalt eingeschlossen. Bemessungsgrundlage war näherungsweise das größte wahrscheinliche Hochwasser (Abb. 2 und 5).

Eine weitere Neuerung war, spezielle Vorranggebiete für den Abfluss von Hochwasser auszuweisen. Bisher waren die Abflussbereiche, wie allgemein üblich, in die Rückhalteflächen integriert worden. Das war mit einer planerischen Unschärfe verbunden, da der Abfluss eigentlich das Gegenteil von Rückhalt ist. Anlass für die Änderung waren vor allem Überlegungen zum Umgang mit Extremhochwasser. Um solche Ereignisse konfliktarm zu bewältigen, braucht es breitere Abflussbereiche als zum Beispiel für ein einhundertjähriges Hochwasser. Zusätzlich können auch ehemalige Flussarme entlasten, insbesondere dann, wenn sie eine Laufverkürzung gegenüber dem heutigen Hauptlauf ermöglichen.

Ein Vorbild für die geplanten Festlegungen ist das niederländische Programm „Ruimte voor de Rivier“ (Raum für den Fluss). Die Akteure in den Niederlanden sind zu der Einsicht gelangt, dass immer höhere Deiche die Herausforderungen der Zukunft nicht lösen. Vielmehr müsse dem Hochwasser mehr Raum gegeben werden, um die Wasserspiegellagen insgesamt abzusenken (Havinga 2003).

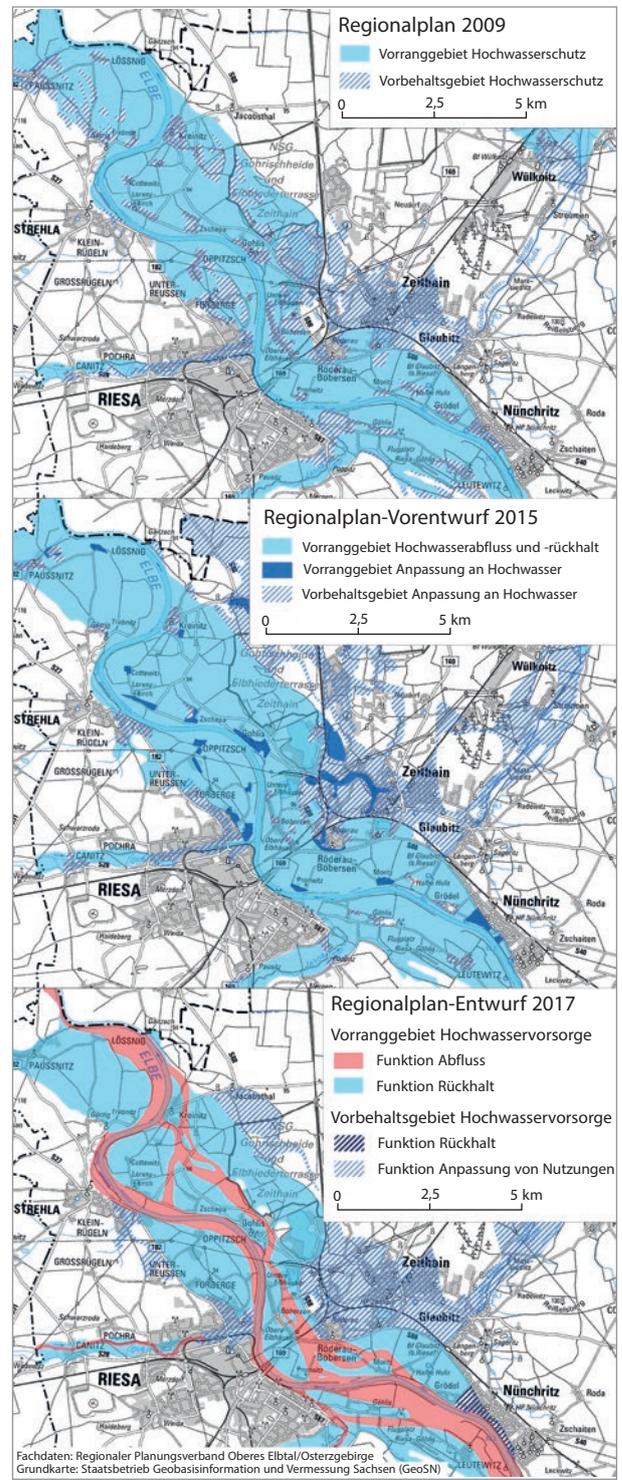
Sind die Vorländer der Flüsse und ehemalige Flussarme dicht bebaut, kann der Abfluss bei Extremhochwasser eingeschränkt sein. Es besteht die Gefahr, dass sich in den Auen vorübergehend „Stauseen“ bilden, die auch Zentren der Verdichtungsräume betreffen. Hieraus leitet sich eine raumordnerische Aufgabe ab: Dort, wo potenzielle Abflussbereiche noch nicht verbaut sind, müssen sie vor einer Neuinanspruchnahme geschützt werden. Wo Siedlungen und Infrastruktur in diese Bereiche hineingewachsen sind, muss die Planung nach Möglichkeit einen Rück- oder Umbau vorbereiten. Die Raumordnung kann den Bestand rechtlich zwar nicht beeinflussen. Sie kann jedoch für den Fall einer Nutzungsänderung eine erneute Überplanung von Abflussbereichen mit Bauflächen und strömungshemmender Infrastruktur ausschließen.

Die neue Differenzierung in Abfluss- und Retentionsbereiche bietet gleichzeitig auch zusätzliches Entwicklungspotenzial für Nutzungen. Während der derzeit rechtskräftige Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge (RPV OE/OE 2009) innerhalb der Vorranggebiete Hochwasserschutz unter anderem die Rohstoffgewinnung und die Windenergienutzung ausschließt, soll die Fortschreibung diese nur noch in den Vorranggebieten mit der Funktion „Abfluss“ oder „Herstellung Abfluss“ ausschließen. In den Vorranggebieten mit der Funktion „Rückhalt“ können Nutzungen zugelassen werden, die zwar den Abfluss behindern würden, aber mit der Retentionsfunktion vereinbar sind. Das Mehr an Einschränkungen in den Abflussbereichen steht also einem Weniger an Einschränkungen in den (deutlich umfangreicheren) Rückhalteflächen gegenüber.

Auch aus den Vorranggebieten für den Hochwasserabfluss wurden bestehende Siedlungen in der Regel nicht ausgeklammert. Deren Lage im Vorranggebiet verdeutlicht, dass sie aus raumordnerischer Sicht an strategisch ungünstiger Stelle errichtet wurden und eine weitere Verfestigung vermieden oder – für den Fall der Nutzungsaufgabe – ein Siedlungsrückzug angestrebt werden sollte.

Die Wasserwirtschaftsverwaltung als Fachplanung für den Hochwasserschutz wird durch die für die Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge geplanten raumordnerischen Festle-

## Vergleich von Festlegungen im Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge 2009 mit dem Vorentwurf 2015 und dem Entwurf 2017 im Raum Riesa



Quelle: Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge

gungen nicht in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt. Mitunter sehen die Hochwasserrisikomanagementpläne vor, ehemalige Flussarme zu verschließen oder Retentionsflächen durch Hochwasserschutzanlagen in Anspruch zu nehmen. In diesen Fällen wurden diese entweder nicht für die raumordnerische Sicherung ausgewählt oder es wurden nur Vorbehaltsgebiete geplant beziehungsweise in Form von Plansätzen Ausnahmen für die Wasserwirtschaftsverwaltung festgelegt. Damit behält die Wasserwirtschaft die Kontrolle über das Hochwasserrisikomanagement. Sie kann die zum Wassermanagement erforderlichen Schritte fachlich am besten beurteilen, die Ergebnisse der raumordnerischen Flächensicherungen bei Bedarf nutzen, ebenso aber auch andere Entwicklungen favorisieren (z. B. die klassische Vorsorge mittels Schutzanlagen).

Das Wasserrecht enthält bisher kein spezielles Instrument, um Abflussbereiche zu sichern. Vielmehr sind sie in die Überschwemmungsgebiete eingebunden (§ 76 Absatz 1 WHG). Die Raumordnung kann mit ihrem flexiblen Instrument der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete die Lücke schließen, ohne dass es dazu einer gesetzlichen Änderung bedarf.

Die bisherigen Erfahrungen in der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge zeigen, dass die Vorranggebiete zur Sicherung

von Rückhalteflächen wirksam gegenüber einer Beanspruchung durch neue Baugebiete geschützt werden konnten. Da parallel zu den raumordnerischen Vorranggebieten aber auch die Überschwemmungsgebiete nach Wasserrecht Restriktionen entfalten und sich deren räumliche Geltungsbereiche überschneiden, lässt sich nicht eindeutig bestimmen, welcher Anteil des Erfolges auf das wasserrechtliche und das raumordnerische Instrument zurückzuführen ist. Zu Verlusten an Rückhalteflächen auch innerhalb von Vorranggebieten kam es allerdings infolge wasserbaulicher Maßnahmen.

Erfahrungen über den Nutzen von raumordnerischen Festlegungen zu Abflussbereichen liegen dagegen noch nicht vor. Beispiele aus der niederländischen Wasserwirtschaft lassen hoffen, dass sich damit für das Management von Extremhochwasser ein Mehrwert erzielen lässt.

**Zwischenfazit:** Beim Schutz von Überflutungsflächen in den Auen insbesondere vor einer Neubebauung kommt der Raumordnung neben der Wasserwirtschaft eine wichtige Rolle zu. Die raumordnerische Sicherung von Abflussbereichen kann künftig das bestehende Instrumentarium sinnvoll erweitern und eine Grundlage für ein wirksameres Management von Extremhochwasser schaffen.

## Nutzungssteuerung in den Überflutungsbereichen ohne geplante Rückhalte- oder Abflussfunktion

Die MKRO führt als einen weiteren Handlungsschwerpunkt die Risikovorsorge in potenziellen Überflutungsbereichen an. „Potenziell“ meint Flächen hinter Schutzeinrichtungen sowie Siedlungen (MKRO 2013: 15). In einigen Fällen verharmlost der Begriff „potenziell“ die Situation, da so manche (ungeschützte) Siedlung genauso schnell vernässt wie geplante Rückhalteflächen im Freiraum.

Der Handlungsbedarf, Nutzungen in diesen Bereichen zur Verringerung des Schadenspotenzials zu steuern, ist in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge hoch (Seifert 2012: 23–28). Dies liegt daran, dass für die Umplanung von Bau- und Brachflächen, für die Lückenschließung im bauplanungsrechtlichen Innenbereich und für die Bebauung von nur bei Extremereignissen oder Deichversagen betroffenen Überschwemmungsflächen keine schwer überwindlichen Hürden bestanden oder diese nicht als solche angesehen wurden (Seifert 2018: 79–80). Ob die neuen

Regelungen des § 78b WHG daran etwas ändern können, bleibt abzuwarten.

Die Handlungsempfehlungen der MKRO zum vorbeugenden Hochwasserschutz aus dem Jahr 2000 (BMVBW 2000: 517) sahen für die Nutzungssteuerung in den übrigen Überschwemmungsbereichen eine zweistufige Zonierung vor: Bei unbesiedelten Flächen, die bei einem Extremereignis oder Deichversagen sehr gefährdet sind, sollten Vorranggebiete Anwendung finden. Damit lassen sich die Siedlungsentwicklung im Freiraum und der Bau hochwasserunverträglicher Infrastruktur untersagen. Bei bereits besiedelten Flächen und bei unbesiedelten Flächen mit geringer Gefährdung sollten Vorbehaltsgebiete zum Einsatz kommen (Heiland 2002: 80–81).

Seit dem Jahr 2007 hat der Regionale Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge daran gearbeitet, diese Emp-

fehlung auszuformen. Die Zone mit hoher Gefährdung sollte über die Wassertiefe oder die Fließgeschwindigkeit abgegrenzt werden. Dort sollte ein Verbot von Planungen gelten, die die Nutzung intensivieren wollen. Ein Unterschied zur damaligen Empfehlung der MKRO bestand darin, auch die besiedelten Flächen mit hoher Gefährdung in die Vorranggebiete einzuschließen (Abb. 5).

Im KlimaMORO beauftragte der Regionale Planungsverband mit Unterstützung des Bundes ein Rechtsgutachten dazu. Der Gutachter schätzte die Vorranggebiete im Siedlungsbestand als rechtskonform ein, wenn sich der Planungsverband auf die Festlegung einer hochwasserangepassten Bauweise beschränkt und nicht mit Bauverboten agiert (Faßbender 2013: 75, 99). In drei sächsischen Regionen (Chemnitz, Leipzig-West Sachsen, Oberlausitz-Niederschlesien) sind derzeit Vorranggebiete im Siedlungsbestand auf der Basis der Gefahrenintensität bei Extremhochwasser in Planung. Die Region Südhessen plante Vorranggebiete

Hochwasserschutz auf der Basis der Wassertiefe bei Extremhochwasser schon eher, 2011 wurden sie rechtswirksam. Die dortigen Vorranggebiete schließen allerdings keinen Siedlungsbestand ein, sondern beschränken sich auf den Freiraum (Regierungspräsidium Darmstadt 2010: 125).

In der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge indes hielt die Idee im Beteiligungsverfahren zum Regionalplan-Vorentwurf im Jahr 2015 den Anforderungen der Praxis nicht stand. Auslöser waren die bereits nach sächsischem Wasserrecht festgesetzten überschwemmunggefährdeten Gebiete in der Stadt Dresden. Die Stadtverwaltung befürchtete ein Vollzugschaos. Da die überschwemmunggefährdeten Gebiete nach Wasserrecht und die geplanten Vorranggebiete im Regionalplan nicht deckungsgleich waren, hätte es Bereiche gegeben, in denen eine hochwasserangepasste Bauweise raumordnungsrechtlich vorgeschrieben ist, aber nicht wasserrechtlich – und umgekehrt.



Foto: Peter Seifert

Ist die Durchsetzung einer hochwasserangepassten Bauweise wirklich eine regionale Angelegenheit?

Um einen Konsens zu ermöglichen, ersetzte der Regionale Planungsverband den innovativen Planungsansatz aus dem KlimaMORO (Abb. 5). Der neue Ansatz ist hinsichtlich der geplanten Vorranggebiete für die Funktionen Abfluss und Rückhalt stringenter, da diese nun auch besiedelte Flächen in besonders kritischer Lage mit einschließen. In Bezug auf die geplanten Festlegungen zur Begrenzung von Schadenspotenzial ist er hingegen liberaler, da hierzu nur noch Vorbehaltsgebiete geplant sind (RPV OE/OE 2017: 97–105 und Abb. 2).

Der Verzicht auf Vorranggebiete in diesem Handlungsschwerpunkt und der damit einhergehende Verzicht auf eine hohe Durchsetzungskraft sind für die regionale Planung nicht unbedingt ein Rückschritt. Bereits Heiland (2002: 82) wies darauf hin, dass fehlende überörtliche Anforderungen solchen Regelungen entgegengehalten werden könnten. Eine Kommune, die ein neues Gewerbegebiet plant, das später im Hochwasser beschädigt wird, schadet – abgesehen von eventuellen Schadstoffausträgen – nicht ihren Nachbarn, sondern sich selbst. Während bei der Sicherung

von Abfluss- und Rückhalteflächen eine überörtliche Bedeutung und damit eine raumordnerische Regelungsbefugnis klar auf der Hand liegt, muss diese für eine Verpflichtung zum hochwasserangepassten Bauen erst hergeleitet werden, indem eine gemeindeübergreifende Bedeutung darin gesehen wird, dass die Leistungsfähigkeit der lokalen Gemeinschaften im Hochwasserfall überfordert würde (Faßbender 2013: 98). Aus Sicht des Verfassers spricht diese Begründung eher dafür, dass es eine staatliche Regelung im Rahmen der Gesetzgebung braucht. Im Gegensatz zur Sicherung von Abfluss- und Rückhalteflächen lässt sich nämlich keine Regionsspezifität erkennen, die die Regionalen Planungsverbände ausformen müssten.

**Zwischenfazit:** Bei der Begrenzung von Schadenspotenzial kann die Raumordnung zwar steuern. Sie wirkt aufgrund der ihr fehlenden Regelungsbefugnis für Einzelbauvorhaben aber nicht umfassend. Auch die Einordnung als eine interkommunal zu regelnde Angelegenheit ist nicht frei von Zweifeln. Gesetzliche Regelungen sind in diesem Handlungsfeld eine sinnvolle Alternative.

## Der „Risikoansatz“ als neue Methode zur Ableitung raumordnerischer Handlungsschwerpunkte

Das Projektteam des MORO „Vorsorgendes Risikomanagement in der Regionalplanung“ entwickelte einen Planungsansatz mit der Bezeichnung „raumordnerischer Risikoansatz“. Der Regierungsbezirk Köln erprobte diesen (BMVI 2017: 41). Der „Risikoansatz“ ist keinem der fünf von der MKRO definierten Handlungsschwerpunkte allein zuzuordnen, vielmehr vereint er sie. Zusätzlich berücksichtigt er die Handlungsfelder „Siedlungsrückzug“ und „Lastenausgleich“. Sowohl die Hochwassergefahr als auch die Empfindlichkeit der Nutzungen teilt der „Risikoansatz“ in verschiedene Intensitätsstufen ein. Er kombiniert diese in einer Matrix miteinander, um daraus differenzierte Handlungsschwerpunkte abzuleiten. Neu ist, dass der Ansatz Gefahren- und Schutzgutseite im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung betrachtet (BMVI 2017: 41). Brenner/Furkert (2018: 64) heben hervor, dass sich somit gezielter Maßnahmen ergreifen lassen, die das Risiko reduzieren. Eine intensivierte Befassung mit der Weiterentwicklung der traditionell eher wenig differenzierenden, flächenorientierten raumordnerischen Risikobewertung erscheint für sie lohnenswert.

Beim Entwurf der Festlegungen für den künftigen Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge wurde dennoch an der traditionellen, gefahrorientierten Herangehensweise festgehalten. Der „Risikoansatz“ zerteilt die Siedlungsflächen in kleine Segmente und ordnet ihnen unterschiedliche Intensitätsstufen zu. Das daraus resultierende zersplitterte Kartenbild macht es nicht leicht, die zugrunde liegende übergeordnete Strategie zur Raumentwicklung zu erkennen (z. B. BMVI 2017: 48). Da Raumplanung auf die Gestaltung künftiger Nutzungen ausgerichtet ist, hilft es der Praxis nur bedingt, die Empfindlichkeit gegenwärtiger Nutzungen zu bewerten. Handlungsoptionen für die Umsetzung von raumordnerischen Festlegungen im Siedlungsbestand eröffnen sich erst im Falle einer Nutzungsaufgabe. Die Empfindlichkeit der Nutzung, die aufgegeben wurde, spielt dann – abgesehen von eventuellen Gefährdungen durch Altlasten – keine Rolle mehr. Das Risiko nimmt den Wert „Null“ an. Darüber hinaus besteht beim „Risikoansatz“ auch die Gefahr ungeeigneter Schlussfolgerungen. Einer wenig empfindlichen Bebauung auf einer aufgeschütteten Flä-

che würde eine niedrige Priorität zugeordnet werden. Das wäre selbst dann der Fall, wenn sie einen ehemaligen Abflussbereich blockiert und für einen großräumigen Aufstau bei Extremhochwasser verantwortlich wäre – und deshalb eigentlich ein Vorzugskandidat für einen Siedlungsrückzug. Überdies ist es zumindest diskussionswürdig, ob die Beseitigung empfindlicher Nutzungen wirklich eine gesamtgesellschaftliche raumordnerische Aufgabe ist oder nicht überwiegend Sache der Eigentümer.

**Zwischenfazit:** Der „Risikoansatz“ verkörpert ein wissenschaftlich fundiertes und modernes Vorgehen in der raumordnerischen Hochwasservorsorge und führt mehrere Handlungsfelder vorbildlich zusammen. Allein an der Gefahr orientierte Ansätze gehören mit ihrer bestechenden Einfachheit jedoch noch nicht zum „alten Eisen“, solange sie verständlicher und in der Planungspraxis leichter zu handhaben sind.

## Bundesraumordnungsplan für den Hochwasserschutz

*Von Dr. Ralf Bammerlin*

Hochwasser entsteht und wirkt länderübergreifend. Die Koalitionspartner bekräftigen daher in ihrem Koalitionsvertrag 2018: „Wir werden für einen verbesserten Hochwasserschutz bis 2021 länderübergreifende Raumordnungspläne zum Schutz der Menschen und Umwelt entlang unserer Gewässer entwickeln.“ Die Novelle des Raumordnungsgesetzes (ROG) aus dem vergangenen Jahr schafft dafür die gesetzliche Grundlage. Seither kann das für Raumordnung zuständige Bundesministerium länderübergreifende Raumordnungspläne für den Hochwasserschutz aufstellen. Diese Ermächtigung ist jedoch an die Voraussetzung gebunden, dass solche Bundesraumordnungspläne „für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Bundesgebietes unter nationalen oder europäischen Gesichtspunkten erforderlich“ sind (ROG § 17, Abs. 2).

In einem Planspiel soll 2019 daher zunächst geprüft werden, in welchen Bereichen Bundesraumordnungspläne – oder möglicherweise auch nur ein einziger Plan für das gesamte Bundesgebiet – für den Hochwasserschutz erforderlich sind, wie sie konkret aussehen und wie sie sich mit den anderen Beteiligten (insbesondere Landesraumordnung und Wasserwirtschaft) abstimmen lassen. An dieser Diskussion nehmen von Anfang an alle wichtigen Akteure teil, insbesondere auch die Wasserwirtschafts- und Raumordnungsbehörden der Länder und die kommunalen Spitzenverbände.

Ein Bundesraumordnungsplan für den Hochwasserschutz soll keinesfalls die Planungen der Länder doppeln.

Er wird daher voraussichtlich keine räumliche Detailplanung und nur ausnahmsweise zeichnerische Festsetzungen enthalten, und stattdessen allgemein gehaltene Ziele und Grundsätze, die von anderen Planungsträgern zu berücksichtigen sind. Konkurrenzen oder gar Widersprüche zu den wasserwirtschaftlichen Fachplanungen der Länder sollen vermieden werden.

Da die wasserwirtschaftliche Fachplanung den Hochwasserschutz „vor den Deichen“ im Wesentlichen gewährleistet, soll sich die Raumordnung komplementär auf die Minimierung von Risiken „hinter den Deichen“ konzentrieren – zum Beispiel bei Extremhochwasser oder zum Schutz von bundesweit bedeutsamen kritischen Infrastrukturen wie Verkehrswegen und Energieversorgungseinrichtungen. Fachliche Vorarbeiten – insbesondere auch zur Frage, was ein Bundesraumordnungsplan regeln kann – hat das MORO-Projekt „Regionalentwicklung und Hochwasserschutz in Flussgebieten“ geleistet. Die Ergebnisse finden Sie auf der BBSR-Website: [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de) > Veröffentlichungen > BMVI > MORO Praxis > Heft 10/2017

**Dr. Ralf Bammerlin**

war bis April 2018 Leiter der Projektgruppe „Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz“ im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Mit dem neuen Koalitionsvertrag geht die Zuständigkeit für Raumordnung und damit auch für den Bundesraumordnungsplan auf das Ministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) über.

## Fazit und Ausblick

Nach den Erfahrungen in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge ist die Leistungskraft der Raumordnung in den einzelnen Handlungsfeldern der räumlichen Hochwasservorsorge unterschiedlich ausgeprägt.

Beim Wasserrückhalt in Boden und Bewuchs sind die Ausichten auf eine wirksame Steuerung mit den formellen Instrumenten der Raumordnung eher zurückhaltend zu bewerten. Die Wasserwirtschaft kann dieses Handlungsfeld seit Inkrafttreten der Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes im Januar 2018 jedoch bundesweit mit dem Instrument der „Hochwasserentstehungsgebiete“ ausfüllen.

Für große geplante Polder und Stauanlagen ist eine vorsorgliche raumordnerische Sicherung nützlich, da sie deren Genehmigungsverfahren erleichtert. Ihnen kommt auch eine überörtliche Bedeutung zu. Dagegen mangelt es vielen Hochwasserschutzlinien aus Deichen und Mauern am Merkmal der Überörtlichkeit.

Im klassischen Handlungsfeld der Raumordnung, der Sicherung von Überschwemmungsbereichen, liegen die größten Chancen für eine erfolgreiche Einflussnahme. Dabei kann die Überplanung auch von besiedelten Flächen mit Vorranggebieten für die Funktionen Hochwasserabfluss oder -rückhalt eine verbindliche, langfristige Strategie gegenüber allen Betroffenen vermitteln, die Nutzungen in den Auen

konfliktmindernd zu ordnen. Ein gesellschaftlicher Mehrwert insbesondere für die Bewältigung von Extremereignissen könnte durch die zeichnerisch konkrete vorsorgliche Sicherung von Abflussbereichen entstehen, auf die die Wasserwirtschaftsverwaltung bei Bedarf zurückgreifen kann und die das wasserrechtliche Instrument der Überschwemmungsgebiete sinnvoll ergänzt.

Auch in den Teilen der Überschwemmungsbereiche, denen die Planung keine Abfluss- oder Rückhaltefunktion zuordnet, ist der gesellschaftliche Handlungsbedarf zur Steuerung von Nutzungen im Sinne einer Anpassung an Hochwasser groß. Es ist aber fraglich, ob diese Aufgabe bei der Regionalplanung richtig aufgehoben ist. Stattdessen kann eine Steuerung auch auf staatlicher Ebene durch gesetzliche Regelungen erfolgen.

Abschließend lässt sich die im Titel gestellte Frage „Kann Raumordnung vorbeugen helfen?“ eindeutig mit ja beantworten. Dabei ist das bestehende Ergänzungspotenzial zwischen den wasserwirtschaftlichen und den raumordnerischen Instrumenten hervorzuheben. Für die Zukunft ist davon auszugehen, dass die raumordnerische Hochwasservorsorge auf allen Planungsebenen bedeutender wird – aufgrund der klimatischen Veränderungen und der damit einhergehenden Extremwetterereignisse, aber auch vor dem Hintergrund der Bestrebungen der Bundesraumordnung.

# Literatur

- BMVBW** – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (Hrsg.), 2000: Handlungsempfehlungen der Ministerkonferenz für Raumordnung zum vorbeugenden Hochwasserschutz v. 14.6.2000. GMBI 2000, Nr. 27: 514–523. Berlin.
- BMVI** – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), 2017: Handbuch zur Ausgestaltung der Hochwasservorsorge in der Raumordnung. MORO Praxis, Heft 10. Berlin.
- Brenner, Janós; Furkert, Matthias**, 2018: Regionalentwicklung und Hochwasserschutz. Innovative Ansätze der raumordnerischen Hochwasservorsorge. In: PLANERIN 02\_2018: 63–64.
- Bundesregierung** (Hrsg.), 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa, eine neue Dynamik für Deutschland, ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Zugriff: <https://www.bundesregierung.de> [abgerufen am 10.04.2018].
- Faßbender, Kurt**, 2013: Rechtliche Anforderungen an raumplanerische Festlegungen zur Hochwasservorsorge. Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht, Bd. 23. Baden-Baden.
- Ferrari, Helmut**, 2012: Geotechnik im Hochwasserschutz. In: Conrad Boley (Hrsg.): Handbuch Geotechnik. Grundlagen – Anwendungen – Praxiserfahrungen. 1. Auflage. Wiesbaden: 875–924.
- Havinga, Hendrik**, 2013: Raum für die Flüsse in den Niederlanden. Zugriff: [https://izw.baw.de/publikationen/kolloquien/0/kurzfassung\\_havinga.pdf](https://izw.baw.de/publikationen/kolloquien/0/kurzfassung_havinga.pdf) [abgerufen am 10.04.2018].
- Heiland, Peter**, 2002: Vorsorgender Hochwasserschutz durch Raumordnung, internationale Kooperation und ökonomischen Lastenausgleich. Schriftenreihe WAR, Bd. 143. Darmstadt.
- IÖR** – Institut für Ökologische Raumentwicklung (Hrsg.), 2017: IÖR-Monitor. Zugriff: <https://monitor.ioer.de/?rid=800> [abgerufen am 10.04.2018].
- LAWA** – Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (Hrsg.), 2014: Nationales Hochwasserschutzprogramm. Kriterien und Bewertungsmaßstäbe für die Identifikation und Priorisierung von wirksamen Maßnahmen sowie ein Vorschlag für die Liste der prioritären Maßnahmen zur Verbesserung des präventiven Hochwasserschutzes. Kiel.
- MKRO** – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.), 2013: Raumordnung und Klimawandel. Umlaufbeschluss vom 06.02.2013. Anlage: Handlungskonzept der Raumordnung zu Vermeidungs-, Minderungs- und Anpassungsstrategien in Hinblick auf die räumlichen Konsequenzen des Klimawandels vom 23.01.2013. Zugriff: <http://www.klimamoro.de> [abgerufen am 10.04.2018].
- Regierungspräsidium Darmstadt** (Hrsg.), 2010: Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010. Darmstadt.
- Richert, Elke; Bianchin, Sylvi; Hammer, Gert; Heilmeier, Hermann; Lenz, Uta; Matschullat, Jörg; Merta, Mariusz; Seidler, Christina; Achtziger, Roland; Höhlig, Sabine; Pöhler, Hannaleena; Schroiff, Anke; Weiß, Annett**, 2007: HochNatur - Hochwasser- und Naturschutz im Weißeritzkreis. Endbericht. Zugriff: <https://www.dbu.de/ab/DBU-Abschlussbericht-AZ-21278.pdf> [abgerufen am 10.04.2018].
- RPV OE/OE** – Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Hrsg.), 2009: Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung 2009. Radebeul.
- RPV OE/OE** – Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Hrsg.), 2017: Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 2. Gesamtfortschreibung. Beteiligungsentwurf (Stand 09/2017) für das Verfahren nach §§ 9 und 10 ROG i. V. m. § 6 Abs. 2 SächsLPLG, freigegeben durch Beschluss der Verbandsversammlung am 14.09.2017. Radebeul.
- Sieker, Friedhelm; Rüter, Stefan; Salzmann, Marc; Wilcke, Detlef; Zacharias, Steffen**, 2007: HONAMU - Vorbeugender Hochwasserschutz durch Wasserrückhalt in der Fläche unter besonderer Berücksichtigung naturschutzfachlicher Aspekte - am Beispiel des Flusseinzugsgebietes der Mulde in Sachsen. Abschlussbericht. Zugriff: <https://www.irbnet.de/daten/rswb/07089018911.pdf> [abgerufen am 10.04.2018].
- Seifert, Peter**, 2012: Mit Sicherheit wächst der Schaden? Überlegungen zum Umgang mit Hochwasser in der räumlichen Planung. Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge. Radebeul.
- Seifert, Peter**, 2018: Weniger Schutz, mehr Anpassung? Vorsorge für extreme Flusshochwasser in der räumlichen Planung In: Natur und Landschaft, 93. Jg. (2): 76–81.

## Rechtsquellen

Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 23.05.2017. Bundesgesetzblatt 2017 Teil I Nr. 30 vom 29.05.2017: 1245–1252.

Hochwasserschutzgesetz II – Gesetz zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes vom 30. Juni 2017. Bundesgesetzblatt 2017 Teil I Nr. 44 vom 05.07.2017: 2193–2198.

WHG – Wasserhaushaltsgesetz – Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585), in Kraft getreten am 07.08.2009 bzw. 01.03.2010, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.07.2017 (BGBl. I S. 2771) m. W. v. 28.01.2018.



# RAUMORDNERISCHE ROHSTOFFSICHERUNG

Das Beispiel des Regierungsbezirks Unterfranken



Foto: Regierung von Unterfranken

Die regionalplanerische Rohstoffsicherung ist eine unentbehrliche Aufgabe für unsere Volkswirtschaft, die sich aber mit zunehmenden Raumwiderständen auseinandersetzen muss. Im bayerischen Regierungsbezirk Unterfranken laufen aktuell für die drei unterfränkischen Regionalen Planungsverbände Fortschreibungen in den Kapiteln zur Rohstoffsicherung an. Herangehensweise und Herausforderungen dieser Arbeit beleuchten die dafür verantwortlichen Regionalplaner in diesem Beitrag.

---

**Oliver Weidlich**

ist als Leitender Regierungsdirektor verantwortlich für die höhere Landesplanungsbehörde an der Regierung von Unterfranken. Zusätzlich ist er Lehrbeauftragter am Geographischen Institut der Universität Würzburg.  
oliver.weidlich@reg-ufr.bayern.de

**Sandra Weber und Sandra Wiebel**

sind Mitarbeiterinnen in der höheren Landesplanungsbehörde. Sie führen Raumordnungsverfahren durch und fertigen landesplanerische Stellungnahmen zum Beispiel zur Bauleitplanung der Städte und Gemeinden. Außerdem arbeiten sie für die Regionalen Planungsverbände, zum Beispiel beim Erstellen der Regionalpläne in den Fachkapiteln Rohstoffsicherung, Wasserwirtschaft und Verkehr.  
sandra.wiebel@reg-ufr.bayern.de  
sandra.weber@reg-ufr.bayern.de

# Bedeutung der Raumordnung für die Rohstoffsicherung

Es ist unstrittig eine wichtige volkswirtschaftliche Aufgabe, heimische mineralische Rohstoffe zu sichern. Dabei geht es sowohl um die ortsnahe Verfügbarkeit von „Massenrohstoffen“ wie Sand und Kies, die für jegliche Bautätigkeit benötigt werden, als auch um eher selten vorkommende Industriemineralien und metallische Rohstoffe für Technologien. Die Regionalplanung ist so bedeutend, da es – im Unterschied zu anderen Fachplanungen, die ihre Belange selbst sichern können – kein Fachplanungsrecht gibt, das Rohstoffpotenzialflächen vor Überplanung mit anderen Funktionen und Nutzungen schützt.

Das Instrumentarium der Regionalplanung ist somit von absolut existentieller Bedeutung, vor allem um Lagerstätten, die standortgebunden und nicht vermehrbar sind, langfristig planerisch zu sichern (von Seht 2010: 419).

Nur die aktive Regionalplanung kann mit Blick auf nachfolgende Generationen zum Beispiel eine ortsnahe Versorgung mit Baurohstoffen sicherstellen, den Erhalt bestehender Betriebe und Arbeitsplätze sichern und Importabhängigkeiten reduzieren (RP2: Z BIV 2.1.1; BMVI 2017: 13).

Gleichzeitig löst Rohstoffgewinnung unvermeidlich in vielen Fällen Nutzungskonflikte mit anderen Belangen aus, insbesondere jenen des Natur-, Landschafts- und Wasserschutzes sowie der Bodenbewirtschaftung. Darüber hinaus wirkt sie sich häufig auf Siedlungen und die ansässige Bevölkerung aus (u. a. durch Lärm, Staub, Verkehr oder die Veränderung des Landschaftsbildes). Im Rahmen der staatlichen Vorsorge und Planung braucht es daher frühzeitig Regelungen, welche Nutzungen in einem bestimmten Gebiet oder während eines Zeitabschnittes Vorrang haben sollen (StMWVT 2002: 84).

## Rechtliche Grundlagen

Die aktuellen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland stellen im Kontext der Rohstoffsicherung vor allem die Koordinierungsfunktion der Raumordnung heraus (BMVI 2017: 30): „Der Abbau von Rohstoffen soll auch in Zukunft mit konkurrierenden Nutzungs-

ansprüchen [...] abgestimmt und auf geeigneten Flächen durch Raumordnungspläne gesichert werden“ (MKRO 2016: 16).

Wesentliche bundesrechtliche Grundlage der Rohstoffsicherung ist das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG). In Bayern wird es durch das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLpLG) weitestgehend als „Vollgesetz“ ersetzt (StMFLH 2018).

Das BayLpLG legt mit dem Grundsatz Art. 6 Abs. 2 Nr. 5 fest, dass die räumlichen Voraussetzungen geschaffen werden sollen, um standortgebundene Rohstoffe vorsorgend zu sichern, aufzusuchen und zu gewinnen. Nach Art. 6 Abs. 1 BayLpLG ist diese Vorgabe im Landesentwicklungsprogramm Bayern sowie in den Regionalplänen, die gleichzeitig Instrumente der Rohstoffsicherung darstellen, zu konkretisieren (Staatliche Geologische Dienste der BRD 2008: 19; RPV Donau-Wald 2018).

## Instrumente der Rohstoffsicherung in Bayern

Der landesweite Raumordnungsplan des Freistaates Bayern – das Landesentwicklungsprogramm Bayern – bestimmt, dass in den Regionalplänen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Bodenschätze festzulegen sind (StMFLH 2013; Z 5.2.1). Das Landesentwicklungsprogramm unterscheidet dabei zwischen der bedarfsabhängigen Sicherung von Steinen und Erden sowie der bedarfsunabhängigen Sicherung von Industriemineralen und metallischen Rohstoffen (u. a. Baryt, Graphit, Kieselerde, Kaolin, Bentonit).

Vorranggebiete haben Zielcharakter. Da sie bereits auf der Ebene der Regionalplanung abgewogen sind, lassen sie in der Regel keinen weiteren Abwägungsspielraum für die nachgeordneten Verfahren zu. Vorbehaltsgebiete hingegen haben Grundsatzcharakter (BMVI 2017: 92). Sie ermöglichen damit nachfolgenden Planungsverfahren Abwägungsspielräume. Dem „vorbehaltenen“ Belang des Bodenschatzbaus ist jedoch in der Abwägung mit anderen Belangen ein besonderes Gewicht beizumessen (RP2: Z BIV 2.1.1).

## Ausweisung von Rohstoffsicherungsflächen in Unterfranken

Das Rohstoffangebot im Regierungsbezirk Unterfranken prägen vor allem die klassischen Steine- und Erden-Rohstoffe, insbesondere die im Maintal vorhandenen Sand- und Kiesvorkommen sowie der untere Muschelkalk (u. a. für die Zementherstellung). Von Bedeutung sind außerdem die umfangreichen Lagerstätten an Gips und Anhydrit, Natursteinvorkommen (Oberer Muschelkalk, Sandstein) sowie zum Teil auch Basalt sowie Tone und Lehme. Der bayerische Regierungsbezirk Unterfranken ist aufgeteilt in drei Planungsregi-

onen (Region Bayerischer Untermain, Region Würzburg und Region Main-Rhön, vgl. Abb. 1). Alle drei unterfränkischen Regionalplankapitel „Bodenschätze“ zuletzt im Jahr 2008 fortgeschrieben und danach noch für Einzelfälle aktualisiert. Inzwischen hat die Vorbereitungsphase für die Fortschreibung der Regionalplankapitel zur Rohstoffsicherung begonnen. Dafür war zunächst zu prüfen, inwieweit es überhaupt eine Fortschreibung des entsprechenden Regionalplankapitels braucht.

1

Die Regionen Bayerischer Untermain, Würzburg und Main-Rhön im Regierungsbezirk Unterfranken (gelb) in Bayern



Quelle: Regierung von Unterfranken (Stand: 2018)



Foto: Schwenk Zement KG 2011

### Kalksteinabbau bei Karlstadt

## Voruntersuchung und Vorgespräch mit Fachbehörden

Die höhere Landesplanungsbehörde der Regierung von Unterfranken übernimmt die planerischen Aufgaben für die drei unterfränkischen Regionalen Planungsverbände. Sie prüfte in einer Voruntersuchung zunächst, in welchem Umfang die bestehenden Vorrang- und Vorbehaltsgebiete in den drei Planungsregionen bereits ausgeschöpft sind und in welchem Maß noch unverritzte Vorrang- und Vorbehaltsgebiete als Reserven zur Verfügung stehen. Hierfür überlagerte sie die bestehenden Vorrang- und Vorbehaltsgebiete mit aktuellen Luftbildern und visualisierte bereits abgebaute Bereiche kartographisch (vgl. Abb. 2).

Darüber hinaus erfolgte eine überschlägige Auswertung, in welchem Flächenumfang (Hektar) noch verbleibende Rohstoffsicherungsflächen in den einzelnen Rohstoffgruppen verfügbar sind. Abbildung 3 stellt das Ergebnis dieser Auswertung dar. Der erste Eindruck, dass kein Bedarf an neuen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten besteht, trägt hier – zumindest für die Rohstoffgruppen Sand/Kies sowie Basalt. Es ist nicht zu vergessen, dass der Bedarf aktuell durch den Bauboom steigt und nicht alle Flächen auf Grund von Eigentumsrechten faktisch zur Verfügung stehen.

Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme waren Grundlage für ein erstes Vorgespräch mit den einschlägigen Fachbehörden, dem Bergamt Nordbayern und dem Geologischen Dienst des Landesamts für Umwelt sowie mit dem Bayerischen Industrieverband Steine und Erden e.V. Die beteiligten Gesprächspartner klärten ab, für welche Rohstoffkategorien, in welcher Größenordnung und auf welchen potenziellen Flächen es eine regionalplanerische Fortschrei-

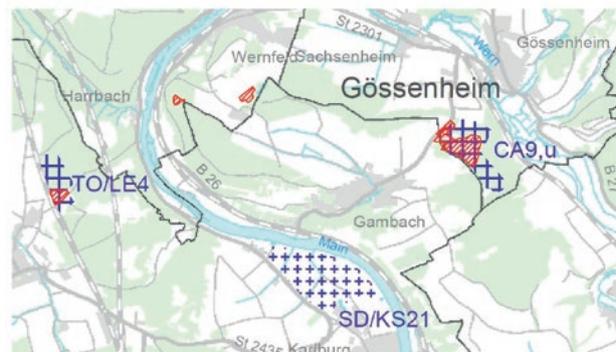
bung braucht. Erst der Abgleich der kartographischen Auswertung und der Datenanalyse mit den Fachkenntnissen der Rohstoffexperten führte zum Ergebnis, dass vorrangig die Flächen für Sand und Kies zu betrachten sind. Entgegen den Aussagen langfristiger Prognosen (Dosch et al. 1999: 28) scheint die Nachfrage nach primären mineralischen Rohstoffen eher wellenförmig zu sein, aber nicht eindeutig abzunehmen. Gegenwärtig gibt es wegen der längeren Wirtschaftswachstumsphase einen erheblichen zusätzlichen Bedarf an Baurohstoffen.

## Bedarfsermittlung und Planungsgrundlagen

Um eine bedarfsgerechte Rohstoffsicherung zu gewährleisten, ist die Bedarfsermittlung von wesentlicher Bedeutung. Das Landesentwicklungsprogramm Bayern gibt vor, dass über die Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten Bodenschätze zur Gewinnung von Steinen und Erden für den regionalen und überregionalen Bedarf mindestens für den Zeithorizont der Regionalpläne bedarfsabhängig zu sichern sind (LEP; Begründung zu Z 5.2.1). Dieser Zeithorizont beträgt gemäß Dosch et al. (1999: 6) rund 10 bis

### 2

#### Ausschnitt aus der kartographischen Bestandsaufnahme



**Bodenschatz abgebaut (ATKIS, Luftbild)**



**ST1** Vorranggebiet für Bodenschätze (mit Bodenschatzkürzel\* und Nr.)



**ST8** Vorbehaltsgebiet für Bodenschätze (mit Bodenschatzkürzel\* und Nr.)

**CA** Kalkstein

**SD/KS** Sand und Kies

**TO/LE** Ton und Lehm

Quelle: Kartengrundlage: Nutzung der Geobasisdaten der Bayerischen Vermessungsverwaltung. Geobasisdaten © Bayerische Vermessungsverwaltung, www.geodaten.Bayern.de. Hrsg.: Regionaler Planungsverband Main-Rhön. Kartographie: Regierung von Unterfranken, höhere Landesplanungsbehörde

15 Jahre. Das Gespräch mit den Fachbehörden machte deutlich, dass sich der Bedarf an Rohstoffen und damit auch die Abbauwürdigkeitsgrenzen schnell verändern können – insbesondere infolge der nicht voraussehbaren politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse. Die Bedarfsermittlung ist insofern mit gewissen prognosetypischen Unsicherheiten verbunden. Laut dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (MWME. NRW 2005: 26) haben sich in der Fachdiskussion und regionalplanerischen Praxis vor allem der betriebsbezogene und der volkswirtschaftliche Berechnungsansatz herausgebildet (s. a. Infobox „Berechnungsansätze“ auf S. 100).

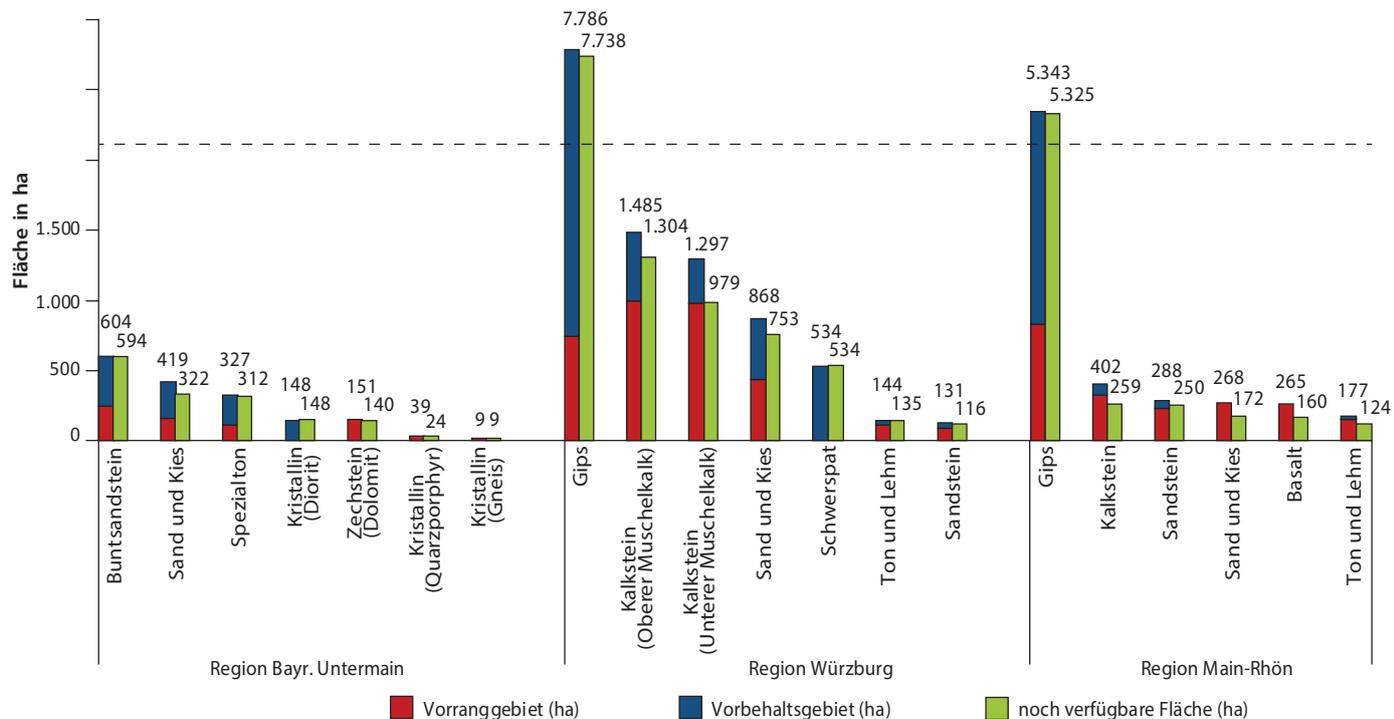
Um eine fundierte Informationsgrundlage zu Rohstofflagerstätten und zum Bedarf für die geplante Fortschreibung der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete zu erhalten, wurde im Fachgespräch beschlossen, dass der Geologische Dienst des Bayerischen Landesamtes für Umwelt einen Fachbeitrag für die einzelnen Regionen erarbeitet. Dieser soll unter anderem Informationen zur Lage, räumlichen Ausdehnung, Qualität und Menge vorhandener oberflächennaher Rohstoffe sowie zum Bedarf enthalten und wesentliche Grundlage zur Fortschreibung der entsprechenden Kapitel

im Regionalplan sein. Als weitere wichtige Informationsgrundlage für die geplante Fortschreibung dienen Ergebnisse einer aktuellen Unternehmens- und Mitgliederbefragung durch den Bayerischen Industrieverband Steine und Erden e. V. Die Fachkenntnisse und Erfahrungen dieses Industrieverbandes über die Nachfrageentwicklung sind hier besonders wertvoll. Die so erhaltenen Hinweise zum zukünftigen Bedarf, aber auch Gebietsvorschläge, Änderungs- und Ergänzungswünsche sowie Datenbestände zu Rohstofferkundungen lassen sich für eine betriebsbezogene Bedarfsberechnung nutzen.

Ein wesentliches Hindernis ist aber die nach wie vor unzureichende Rohstofferkundung von Bayern, insbesondere aufgrund fehlender Bohrungen. Genaue Erkenntnisse über Mächtigkeiten und Qualität einer Lagerstätte lassen sich daher oft nur schätzen oder über die Befragung von den Abbauunternehmern selbst ermitteln. Derzeit plant das Landesamt für Umwelt eine umfangreiche digitale Datenbasis zur Rohstoffsituation in Bayern. Damit ließen sich der Arbeitsprozess zur Erstellung von Fachbeiträgen optimieren und Informationen zur Rohstoffsituation auch Behörden wie der Landes- und Regionalplanung zugänglich machen.

3

Ergebnis einer überschlägigen Auswertung zum Flächenumfang noch verbleibender Rohstoffsicherungsflächen



Quelle: Regierung von Unterfranken (Stand: 2015)

## Berechnungsansätze zur Bedarfsermittlung

Die **produktions- und betriebsbezogene Bedarfsberechnung** beruht auf der Annahme, dass – weil üblicherweise nicht auf Vorrat produziert wird – die Produktion der Abbauunternehmen in ihrer Summe den Bedarf in der Region darstellt.

Bei dieser Form der Bedarfsberechnung werden in der Regel die Ergebnisse einer Firmenbefragung herangezogen, bei der die Fördermengen eines konkret zurückliegenden Zeitraums abgefragt werden. Diese dienen als Grundlage für die Bedarfsprognose. Der so ermittelte Rohstoffbedarf gründet somit auf der tatsächlichen Nachfragesituation der im Planungsraum tätigen und an die vorhandenen Potenziale gebundenen Abbauunternehmen, der auch Lieferungen über das Plangebiet hinaus miteinschließt und damit den regionalen wie auch überregionalen Bedarf widerspiegelt (MWME.NRW 2005: 26).

Die **volkswirtschaftlich-orientierte Bedarfsberechnung** bezieht sich auf die Ermittlung des Rohstoffverbrauchs eines Wirtschafts- und Planungsraumes. Die Vorausberechnung orientiert sich somit am prognostizierten Bedarf der Verbraucherseite.

Hierbei spielen unter anderem die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die Entwicklung der rohstoffnachfragenden Branchen sowie weitere den Absatz bestimmenden Bedingungen eine wesentliche Rolle, die entsprechend der Nachfrageparameter fortgeschrieben wird. Auch den Rohstoffverbrauch beeinflussende Parameter, wie der Rohstoffimport und -export sowie der Einsatz von Recyclingmaterialien, lassen sich in die Bedarfsberechnung miteinbeziehen. Eine Bedarfsdeckung, die die Potenziale innerhalb des Plangebiets miteinschließt, bleibt durch diese Form der Bedarfsberechnung jedoch unberücksichtigt (MWME.NRW 2005: 26)

## Problemfelder im weiteren Verfahren

In einem nächsten Schritt erfolgt – auf Grundlage des Fachbeitrags des Bayerischen Landesamtes für Umwelt – eine umfassende Beteiligung der Fachbehörden, Kommunen sowie der Öffentlichkeit, bei der potenzielle Konflikte auftreten werden (vgl. kleine Infobox). Hierzu müssen die unterschied-

lichen Interessensvertreter intensiv diskutieren, zum Teil auch zu einzelnen Flächen, um Konflikte so weit wie möglich zu lösen und eine sachgerechte Abwägung zugunsten oder zuungunsten der Rohstoffsicherung zu gewährleisten.

### Typische Raumnutzungskonflikte bei Rohstoffvorhaben

(Erfahrungswerte der höheren Landesplanungsbehörde der Regierung von Unterfranken)

- Entzug wertvoller landwirtschaftlicher Fläche
- Entzug von Entwicklungs- und Erholungsraum in der Nähe von Siedlungen
- Eingriff in landschaftlich und naturschutzfachlich wertvolle Gebiete
- Beeinträchtigung wasserwirtschaftlicher Belange (Trink- und Grundwasserschutz)
- Lärm- und Staubbelastungen durch den Abtransport des abgebauten Rohstoffs mit Lkws vor allem bei Ortsdurchfahrten

### Raumnutzungskonflikte

Solange sich die Siedlungsflächen weiter in die freie Landschaft ausdehnen und zugleich die Ansprüche der Bevölkerung an ungestörtes Wohnen wachsen, werden die Raumnutzungskonflikte weiter zunehmen. Dies bedeutet, dass die Rohstoffsicherung ihre Flächenansprüche immer schwieriger durchsetzen kann.

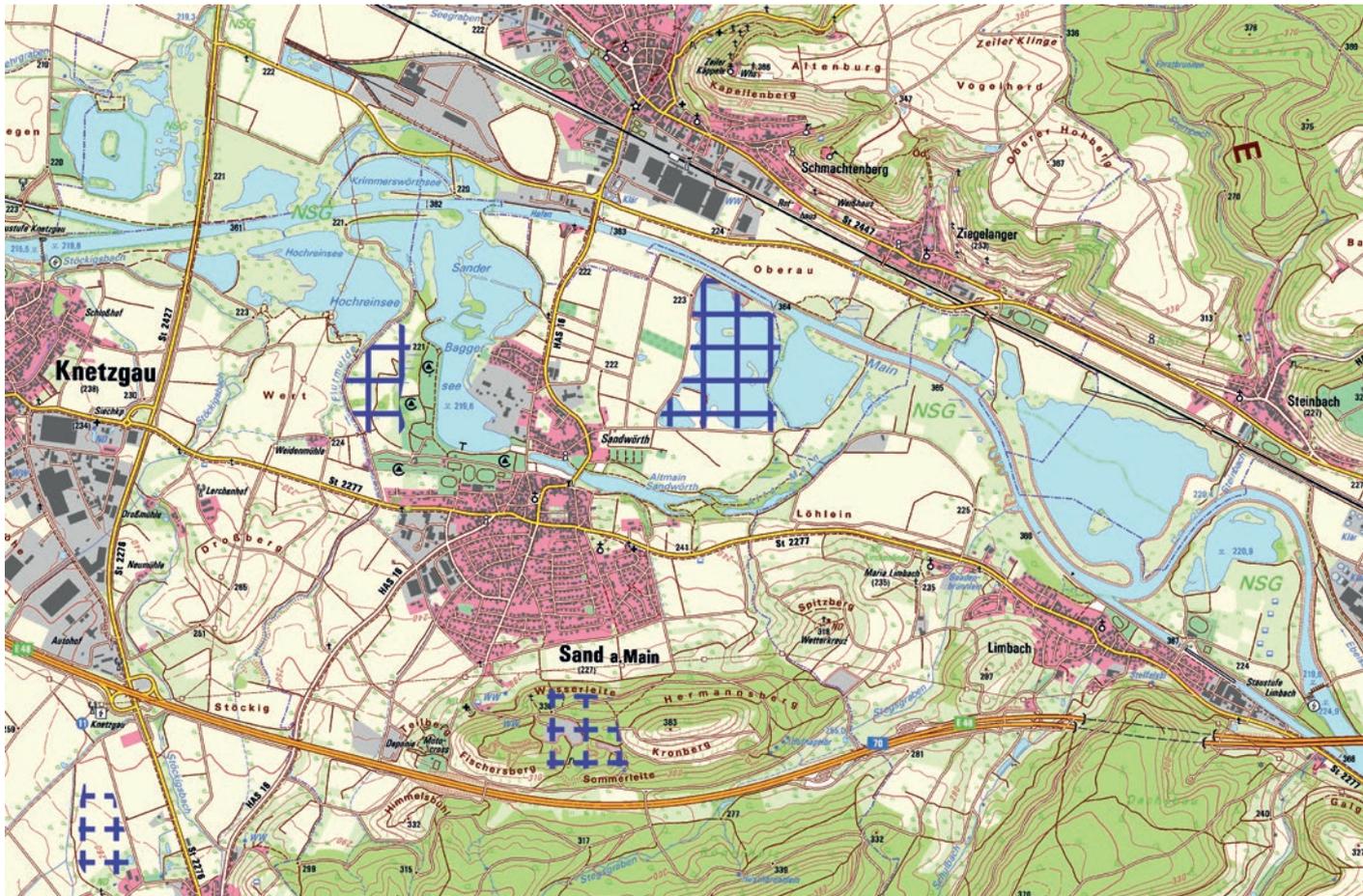
Dass auch bereits rechtskräftig im Regionalplan gesicherte Flächen keine Garantie für einen späteren Abbau geben und die Regionalplanung somit auch dann an ihre Grenzen stößt, zeigt ein Beispielfall aus unserer Planungspraxis. Im Regionalplan der Region Bayerischer Untermain war ein Vorranggebiet für den Abbau von Zechsteindolomit ausgewiesen. Das Zechsteindolomit-Vorkommen in der Region ist eine regionale und auch bayernweite Besonderheit. Aufgrund seiner hohen Magnesium- und auch Eisen- sowie Mangangehalte eignet sich Zechsteindolomit für zahlreiche Anwendungsgebiete (u. a. Kalk- und Magnesiumdünger in der Landwirtschaft, Schadstoffbindung in der Verbrennungsschlacke von Kohlekraftwerken, Zuschlagstoff in der

Stahlerzeugung, Rohstoff zur Herstellung von Mineralwolle). Der Abbau an dem Standort im Spessart findet bereits seit dem Jahr 1772 statt. Eine Erweiterung des örtlichen Abbaus innerhalb des ausgewiesenen Vorranggebietes scheiterte nun jedoch am massiven Widerstand der Bevölkerung in der Standortgemeinde gegen den Schwerlasttransport auf den Ortsstraßen. Die Erfahrungen bei den vorherigen Verfahren zur regionalplanerischen Rohstoffsicherung zeigen, dass häufige Raumnutzungskonflikte die Themen gemeindliche Entwicklung (Bauleitplanung), Naturschutz, Trink- und Grundwasserschutz sowie den zum Teil dauerhaften Entzug wertvoller landwirtschaftlicher Nutzfläche betreffen.

In einigen Fällen ließen sich hier jedoch auf Ebene der Regionalplanung auch erfolgreiche Kompromisse finden. So gelang es, einen vorhandenen Basaltabbau in der Rhön trotz der Lage innerhalb naturschutzfachlich wertvoller Flächen (Landschaftsschutzgebiet Rhön, FFH- und SPA-Gebiet) weiterzuführen. Der Konflikt konnte in enger Zusammenarbeit mit den betreffenden Naturschutzbehörden und der Kommune unter anderem dadurch gelöst werden, dass ein anderes Vorranggebiet in räumlicher Nähe zunächst verkleinert und als Vorbehaltsgebiet abgestuft sowie in einem weiteren Schritt schließlich ganz aufgegeben wurde. Dessen Flächen wurden dafür naturschutzrechtlich gesichert, das eigent-

4

„Wasserwüste“ bei Sand am Main



Quelle: Kartengrundlage: Nutzung der Geobasisdaten der Bayerischen Vermessungsverwaltung. Geobasisdaten © Bayerische Vermessungsverwaltung, www.geodaten.bayern.de. Hrsg.: Regionaler Planungsverband Main-Rhön. Kartographie: Regierung von Unterfranken, höhere Landesplanungsbehörde.

liche Vorranggebiet ließ sich dadurch erweitern. Im Ergebnis wurde sowohl den naturschutzfachlichen Belangen Rechnung getragen als auch ein ansässiges Abbauunternehmen sowie damit verbundene Arbeitsplätze gesichert.

Allerdings: Vor dem allgemeinen gesellschaftlichen Hintergrund der „Not-in-my-backyard-Haltung“ ist es umso bedeutsamer, in jedem Einzelfall über belastbare und verständliche Aussagen zur Bedeutung der Rohstoffsicherung zu verfügen. Nur dann kann die raumordnerische Abwägung zugunsten der Rohstoffsicherung in der Regionalplanung erfolgen. Ein Qualitätssprung für die raumordnerische Abwägung wäre in jedem Fall, wenn regionalisierte Prognosen über den Bedarf in den jeweiligen Rohstoffgruppen in die Abwägung einfließen und die Bedeutung des jeweiligen Rohstoffabbaus untermauern würden.

### **Nachnutzung von Abbaugebieten**

Für Vorranggebiete sind in den Regionalplänen jeweils Folgefunktionen festzulegen, um eine ungeordnete Nachfolgenutzung zu vermeiden (vgl. LEP Ziel 5.2.2 Abs. 3). Als Folgefunktion kommen nach dem Abbau insbesondere Land- und Forstwirtschaft, Biotopentwicklung sowie Erholung in Frage.

Die festzusetzenden Folgefunktionen machen es ebenfalls möglich, bei der Festsetzung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zu Kompromissen im laufenden Verfahren zu kommen. Man kann den entsprechenden fachlichen Belangen (Land- und Forstwirtschaft, Naturschutz oder Erholung) das entsprechende Gewicht verleihen, indem man nach beendetem Rohstoffabbau eine Folgefunktion festsetzt. Das ermöglicht einen zeitlich begrenzten Eingriff durch den Rohstoffabbau.

Nicht selten sind die Regionalplaner dabei aber mit sich widerstreitenden fachlichen Interessen konfrontiert: Einerseits ist auf hochwertigen landwirtschaftlichen Nutzflächen das Interesse der Landwirtschaft groß, landwirtschaftliche Fläche nach einem Abbau wiederherzustellen. Andererseits möchte der Naturschutz gerade in diesen intensiver agrarisch genutzten Bereichen zu einer naturschutzfachlichen Aufwertung beitragen und – in Unterfranken häufig – zum Beispiel aufgelassene Kalksteinbrüche nicht der landwirtschaftlichen Nachfolgenutzung überlassen, sondern als Biotop entwickeln. Hier gilt es, für jeden Einzelfall entsprechende Kompromisse auszuhandeln.

Das Thema Nachfolgenutzung hat in der Planungspraxis einen weiteren problematischen Aspekt: Der Sand- und Kiesabbau konzentriert sich in Unterfranken entsprechend der geeigneten Lagerstätten auf das Maintal. Einige Gemeinden fühlen sich daher inzwischen von einer regelrechten „Wasserwüste“ bedrängt (vgl. Abbildung 4 und Foto rechts), sorgen sich vor zunehmenden Hochwassergefahren und sind in ihrer flächenhaften Entwicklung schlicht deutlich eingeschränkt. Mittlerweile bekämpfen Bürgerinitiativen die meisten neuen Sand- und Kiesabbauvorhaben. Eine sich aufdrängende Kompromisslösung wie das Wiederverfüllen von Kiesgruben scheitert in der Regel an den hohen Anforderungen, die die Wasserwirtschaft an das Füllmaterial stellt (vgl. Eckpunktepapier zur Verfüllung von Gruben und Brüchen, StMLU 2002). Da zudem zahlreiche weitere Nutzungen das Maintal beanspruchen, wird es hier die größte Herausforderung der begonnenen Regionalplanfortschreibung sein, ausreichende Potenzialflächen für einen regionalen Sand- und Kiesabbau langfristig regionalplanerisch zu sichern.

### **Abbauvorhaben außerhalb von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten**

In den Planungsregionen des Regierungsbezirks Unterfranken besteht keine Ausschlusswirkung außerhalb der ausgewiesenen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete. Es ist damit grundsätzlich auch außerhalb von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zulässig, Bodenschätze für den örtlichen Bedarf zu gewinnen (u. a. RP2: Begründung zu G 2.1.2).

Dies gründet zum einen darauf, dass eine Ausschlusswirkung nicht in Übereinstimmung mit den Vorgaben des zum Zeitpunkt der letzten Regionalplan-Fortschreibung rechtskräftigen Landesentwicklungsprogramms Bayern 2006 stand. Zum anderen waren die Regionen nicht mit der dafür notwendigen Engmaschigkeit nach Bodenschätzen untersucht worden (Begründung zu RP1: BIV 2.1.1; RP2: BIV 2.1.1 u. 2.1.2; RP3: 2.1.1). Insofern wird dem planerischen Substanzgebot entsprochen, wonach sich raumordnungsrechtlich eine entsprechende Nutzung außerhalb der Konzentrationszonen durch den Träger der Regionalplanung nur dann ausschließen lässt, wenn gewährleistet ist, dass der im Außenbereich privilegierten Nutzung innerhalb dieser Konzentrationszonen quantitativ in substantieller Weise Raum im Plangebiet verschafft wird (Jankowski 2012: 15).

Als Folge der fehlenden Ausschlusswirkung zeigt die Genehmigungspraxis nun, dass zunehmend Abbauflächen außer-

halb der ausgewiesenen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete beantragt werden. Dies ist erfahrungsgemäß vor allem auf die fehlende Grundstücksverfügbarkeit zurückzuführen, die sich auf der Ebene der Regionalplanung nicht überprüfen lässt. Das mit der Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für Bodenschatzabbau verfolgte Ziel, die Rohstoffgewinnung räumlich zu konzentrieren und in konfliktarme Räume zu lenken, um so Konflikte mit anderen Raumnutzungen und -funktionen zu minimieren (Mühl 1999: 276; BMVI 2017: 74), droht durch diese Praxis allerdings unterlaufen zu werden.

Um den Rohstoffabbau noch stärker auf die bereits ausgewiesenen, konfliktärmeren Vorrang- und Vorbehaltsgebiete zu lenken, ist zu überlegen, bei Abbauvorhaben außerhalb der regionalplanerisch gesicherten Flächen einen Bedarfsnachweis einzufordern. Dieser sollte nachvollziehbar darlegen, dass innerhalb der vorhandenen Vorrang- und

Vorbehaltsgebiete keine Grundstücke zu wirtschaftlichen Konditionen zu erwerben sind.

#### **Sicherung von Rohstoff-Potenzialflächen kleiner 10 ha**

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass die Sicherung und Ordnung potenzieller Abbauflächen, die kleiner als 10 ha sind, über Festlegungen im Regionalplan zunehmend an Bedeutung gewinnen. Bisher werden nur Flächen, die größer als 10 ha sind, regionalplanerisch gesichert.

Um auch kleinere Abbaustätten mit vorwiegend örtlicher Bedeutung – die der regionalplanerische Kartenmaßstab von 1:100.000 mit einer zeichnerischen Schraffur-Darstellung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten nicht zulässt – zu sichern, gibt es folgende Lösung: eine verbale Festlegung mit einer Erläuterung im Begründungsteil, verbunden mit einer symbolhaften Darstellung in der Karte oder einer gesonderten Begründungskarte im größeren Maßstab.



Foto: LZR 2018

Gewinnungsgelände bei Hörblach mit den Folgenutzungen Fischerei, Erholung und Ökozellen

## Raumordnungsverfahren

Außerhalb der Vorranggebiete für Bodenschätze eignet sich bei einem Vorhaben von erheblicher überörtlicher Raumbedeutsamkeit das Instrument Raumordnungsverfahren (Art. 24 Abs. 1 BayLplG), um die Raumverträglichkeit des Vorhabens zu prüfen. Das gilt insbesondere auch wegen der vielfältigen raumbedeutsamen Auswirkungen von Abbauvorhaben (s. a. kleine Infobox auf S. 100).

Als Richtwert wurde in der Vergangenheit die Größe der Abbaufäche von mehr als 10 ha herangezogen (RoV, §1 Nr. 17). Um die „Raumordnungswürdigkeit“ zu beurteilen, braucht es aber eine Einzelfallbetrachtung, die die Auswirkungen und potenziellen Konflikte des Vorhabens in seiner Gesamtheit, auch unter Berücksichtigung kumulativer Effekte, bewertet.

Bei kleineren Abbauvorhaben – zumeist Erweiterungen von Steinbrüchen oder Nassauskiesungen – bringen Landes- und Regionalplanung zum einen die Belange der Rohstoffsicherung und zum anderen ihre räumliche Kompetenz zur Vermeidung von Raumnutzungskonflikten als Stellungnah-

me in die jeweiligen Genehmigungsverfahren ein (in der Regel nach Bergrecht, Wasserrecht oder Immissionsschutzrecht).

Das Raumordnungsverfahren hingegen sollte in der Regel dem Genehmigungsverfahren vorgeschaltet sein, um bereits frühzeitig Konflikte zu erkennen und rechtzeitig Lösungsmöglichkeiten aufzeigen zu können. Es dient darüber hinaus als ein geeignetes Instrument für eine frühzeitige Information und Beteiligung der Öffentlichkeit, also den betroffenen Gemeinden einschließlich ihrer Bevölkerung. Je früher Probleme erkannt werden, umso besser können der Vorhabenträger und betroffene Kommunen wie auch Fachstellen ihnen begegnen und die Akzeptanz des Rohstoffabbauvorhabens befördern.

Die Akzeptanz gegenüber Abbauvorhaben ist in den letzten Jahren stark gesunken (Elsner 2016; Thiem 2016). Vor diesem Hintergrund muss die Rohstoffsicherung laut Schareck (2000: 116) wieder stärker als im Interesse aller und damit im Wohl der Allgemeinheit liegend verstanden werden.



Foto: Dr. Stephanie Gillhuber 2017

Abbaugelände bei Salz

Das Raumordnungsverfahren sorgt für eine hohe Akzeptanz, weil die Beteiligten – einschließlich etwaiger Vorhabensgegner – ihre Belange und Einwände schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt in das Verfahren einbringen können. Das Vorhaben ist dann noch nicht im Detail verfestigt und die vorgebrachten Belange lassen sich in der konkreten Planung oft noch berücksichtigen (BIHK 2017: 12). Der raumordnerische Blick ist zudem großräumiger und umfassender als zum Beispiel der des bergrechtlichen oder wasserrechtlichen Zulassungsverfahrens.

Als besonders konfliktreich haben sich in der Vergangenheit sehr großräumige Abbauvorhaben und räumliche Konzentrationen von Abbaugebieten erwiesen, die aufgrund einer landschaftsbildveränderten Folgenutzung (bspw. Seenlandschaft) zu einer dauerhaften Veränderung geführt hätten. Eine deutlich ablehnende Haltung war hier besonders bei solchen Gemeinden festzustellen, die ohnehin schon wegen anderer Restriktionen (Überschwemmungsgebiete, Freileitungen, Verkehrswege etc.) vorbelastet sind. Hier wären mit dem langfristigen Entzug von Nutzflächen sowohl ein reduzierter begehbarer Freiraum als auch eingeschränkte kommunale Entwicklungsmöglichkeiten verbunden (siehe Abb. 4). Ein weiteres häufiges Konfliktfeld sind

die Lärm- und Schadstoffbelastungen, die der Transport des abgebauten Rohstoffes mit Lkws mit sich bringt. Das Raumordnungsverfahren kann für konkrete Abbauvorhaben außerhalb von Vorranggebieten die widerstreitenden Belange in den Blick nehmen. Lassen sich Konflikte mit wichtigen raumordnerischen Belangen nicht lösen, kann es auch eine negative Abwägungsentscheidung zuungunsten des Abbauvorhabens treffen. Die Erfahrungen zeigen, dass die Abbauunternehmen eine negative landesplanerische Beurteilung zu vermeiden suchen und zunächst eine Aussetzung des Verfahrens beantragen, um eventuell reduzierte und raumverträglichere Lösungen zu erarbeiten. In Unterfranken wurde zum Beispiel jüngst ein über 20 ha umfassender Plan für einen Quarzsandabbau am Main zunächst zurückgezogen. Die höhere Landesplanungsbehörde hatte nach dem Anhörungsverfahren erkennen lassen, dass die raumordnerische Abwägung zuungunsten des Rohstoffunternehmens ausgehen würde.

Die Realisierungsprobleme solcher Projekte außerhalb der regionalplanerisch gesicherten Flächen sind ein zusätzlicher Beweis, wie wichtig ein ausreichendes Angebot an verfügbaren Vorranggebieten für Bodenschätze ist.

## Fazit und Empfehlungen

Da in Deutschland kein eigenes Rohstoffsicherungsgesetz existiert und politisch laut Rohstoffstrategie der Bundesregierung auch nicht vorgesehen ist, kommt der Raumordnung eine wesentliche Bedeutung bei der Rohstoffsicherung zu (Schröder 2017: 65). Die Raumordnung bietet mit ihrer räumlichen Koordinierungskompetenz Konfliktlösungen, die das Spektrum von instrumentellen, dialogischen bis hin zu fachlich-methodischen Ansätzen abdeckt. Sie zeigt damit auch akzeptanzsteigernde Lösungswege auf (BMVI 2017: 75).

Wesentliche Grundlage bei der raumordnerischen Rohstoffsicherung sind jedoch auch hinreichende Informationen zu Rohstofferkundungen und -potenzialen, auf die die Raumordnung angewiesen ist. Für eine sachgerechte regionalplanerische Abwägung sind darüber hinaus Bedarfsprognosen für die einzelnen Rohstoffgruppen bedeutsam. Diese sollten über eine Befragung der regionalen Abbauunternehmen

hinausgehen, um eine neutrale Prognose gewährleisten zu können. Denkbar wäre zudem, in Abstimmung mit der Regionalplanung und der Rohstoffindustrie eine landeseinheitliche Methodik der Bedarfsermittlung einzuführen, die sowohl den betriebs- als auch volkswirtschaftlichen Bedarf berücksichtigt.

Ein weiterer Schritt in Richtung nachhaltiger Rohstoffsicherung ist die Einführung eines Rohstoffmonitorings als System von Beobachtung und Steuerung. Eine solche Datengrundlage könnte insbesondere aufzeigen, in welchem Maße wirtschaftlich bedeutende Vorräte ganz oder teilweise abgebaut sind und würde so Aufschluss über Kompensationsanforderungen auf der Planungsseite geben (Talent 2002: 129 f.). Das setzt eine enge Zusammenarbeit mit den entsprechenden Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden voraus.

Was die Erfahrungen bei der regionalplanerischen Sicherung von Rohstoffflächen angeht, ist zu akzeptieren, dass sich nicht immer konsensuale Lösungen für konkrete Konflikte im Raum finden lassen. In solchen Fällen muss der Regionale Planungsverband – nach Gesamtschau und Gewichtung aller Belange – eine regionalplanerische Abwägungsentscheidung zugunsten oder auch zuungunsten des Rohstoffabbaus als künftige Raumnutzung im Regionalplan treffen.

Die Erfahrung der höheren Landesplanungsbehörde für die drei unterfränkischen Regionalen Planungsverbände

in den letzten Jahrzehnten ist, dass die Raumwiderstände erheblich zugenommen haben. Allein die Anzahl der Bürgerinitiativen auch gegen kleinere Abbauvorhaben belegt dies. Je größer die Raumwiderstände gegen Rohstoffabbauvorhaben, umso wichtiger ist die Regionalisierung heutiger Bedarfsprognosen, die das Gewicht des Belangs der Rohstoffversorgung substanziell untermauern. Für die Regionalplanung sind transparente Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben. Hier eignen sich die Regionalen Planungsverbände als demokratisch legitimierte Institutionen optimal, um sachlich ausgewogene und transparente Entscheidungen zu treffen.

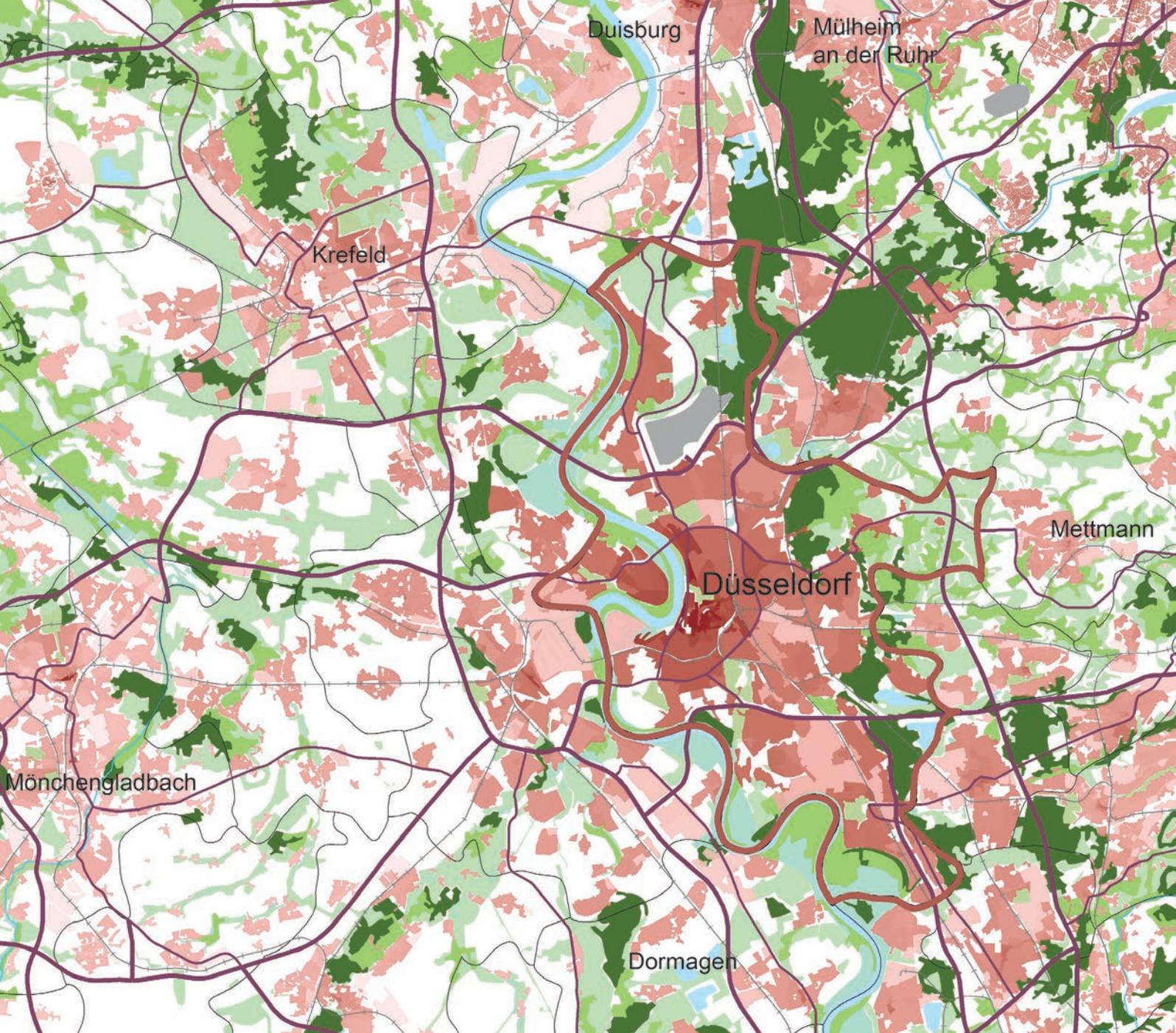


Foto: Dr. Stephanie Gillhuber 2017

Abbaugelände Kleinwallstadt

# Literatur

- Bayerische Vermessungsverwaltung**, 2018: Geobasisdaten.  
Zugriff: [www.geodaten.bayern.de](http://www.geodaten.bayern.de) [abgerufen am 06.04.2018].
- BayLplG** – Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-F), das zuletzt durch das Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 470) geändert wurde.
- BBS** – Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e. V. (Hrsg.), 2016: Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine-und-Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland.
- BIHK** – Bayerischer Industrie- und Handelskammertag, 2017: Leitfaden zur Rohstoffsicherung. Genehmigungsrechtliche Rahmenbedingungen für Unternehmen. München.
- BMVI** – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), 2017: Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung. Abschlussbericht. Berlin.
- Dosch**, Fabian; Spangenberg, Martin; Schulz, Michael, 1999: Vorsorgende Sicherung oberflächennaher Rohstoffe in Regionalplänen. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). Heft 91. Forschungen. Bonn.
- Elsner**, Harald, 2016: Ein Buch mit sieben Siegeln für die Öffentlichkeit. In: Gesteinsperspektiven 6/2016. Stein-Verlag Baden-Baden GmbH.
- Jankowski**, Klaus, 2012: Steuerung von Rohstoffgewinnungsvorhaben in Regionalplänen. In: Gesteinsperspektiven 6/2012. Stein-Verlag Baden-Baden.
- LEP** – Landesentwicklungsprogramm Bayern (2013) des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat. München.
- LZR** – Lenz Ziegler Reifenscheid GmbH Kitzingen, 2018: Kiesgewinnung im Einklang mit der Natur. Rekultivierungsbeispiele. [http://www.lzr.de/images/pdf-Downloads/LZR\\_Broschuere.pdf](http://www.lzr.de/images/pdf-Downloads/LZR_Broschuere.pdf) [abgerufen am 04.04.2018]
- MKRO** – Ministerkonferenz für Raumordnung, 2016: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (beschlossen von der 41. MKRO am 09.03.2016).
- MWME.NRW** – Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, 2005: Rohstoffsicherung in Nordrhein-Westfalen – Arbeitsbericht. Düsseldorf.
- Mühl**, Gerald, 1999: Welche Beiträge kann die Regionalplanung zur Umsetzung einer „nachhaltigen“ Rohstoffsicherung leisten? In: Raumforschung und Raumordnung 1999. 57(4): 273–283. Springer Verlag.
- ROG** – Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I 2986), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert wurde.
- ROV** – Raumordnungsverordnung vom 12.12.1990 (BGBl. I S. 2766), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 35 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) geändert wurde.
- RP1** – Regionalplan der Region Bayerischer Untermain, 2008; Kapitel B IV Gewerbliche Wirtschaft; Abschnitt „Sektorale Wirtschaftsstruktur. Gewinnung und Sicherung von Bodenschätzen“; Regionaler Planungsverband Region Bayerischer Untermain (Hrsg.).
- RP2** – Regionalplan der Region Würzburg, 2008: Kapitel B IV Gewerbliche Wirtschaft; Abschnitt „Sektorale Wirtschaftsstruktur. Gewinnung und Sicherung von Bodenschätzen“; Regionaler Planungsverband Region Würzburg (Hrsg.).
- RP3** – Regionalplan der Region Main-Rhön, 2008: Kapitel B IV Gewerbliche Wirtschaft; Abschnitt „Sektorale Wirtschaftsstruktur. Gewinnung und Sicherung von Bodenschätzen“; Regionaler Planungsverband Region Main-Rhön (Hrsg.).
- RPV Donau-Wald** – Regionaler Planungsverband Donau-Wald, 2018: Raumordnung in Bayern. Zugriff: <http://www.region-donau-wald.de/planungsverband/raumordnungssystem/index.html> [abgerufen am 07.02.2018].
- Schareck**, Georg, 2000: Perspektiven des Rohstoffabbaus in Deutschland. In: Hutter, Claus-P; Linke, Fritz G. (Hrsg.): Rohstoffgewinnung im neuen Jahrtausend. Akademie für Natur- und Umweltschutz (Umweltakademie) beim Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg.
- Schröder**, Norbert, 2017: Raumplanerische Rohstoffsicherung. Politische Orientierungen und rechtliche Grundlagen. In: RaumPlanung Nr. 190: 63–67.
- Staatliche Geologische Dienste der BRD**, 2008: Rohstoffsicherung in der Bundesrepublik Deutschland – Zustandsbericht.
- StMFLH** – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Hrsg.), 2013: Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). München.
- StMFLH** – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, 2018: Rechtsgrundlagen. Bayerisches Landesplanungsgesetz. Zugriff: <http://www.landesentwicklung-bayern.de/rechtsgrundlagen> [abgerufen am 07.02.2018].
- StMLU** – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, 2002: Eckpunktepapier zur Verfüllung von Gruben und Brüchen. Nr. 57-4543-2001/11 vom 06.11.2002 mit den Aktualisierungen (UMS) vom 22.05.2003 und 20.12.2005 (StMUGV – Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz) sowie dem Schreiben Nr. 57f-U4449.3-2011/4-7 des StMUG – Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit, vom 16.01.2012.
- StMWVT** – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, 2002: Rohstoffe in Bayern. Situation. Prognosen. Programm. München.
- Talent**, Jochen, 2002: Lösungsvorschläge und Handlungsstrategien zur nachhaltigen Rohstoffvorsorge im Steine- und Erdenbergbau am Beispiel des Landes Brandenburg. Wissenschaft und Technik Verlag. Berlin.
- Thiem**, Hans-G., 2016: Vorsorgende planerische Sicherung. In: Gesteinsperspektiven 6/2016. Stein-Verlag Baden-Baden GmbH.
- von Seht**, Hauke, 2010: Die regionalplanerische Steuerung des Abbaus nichtenergetischer Bodenschätze. Raumforschung und Raumordnung 2010. 68(5): 419–431. Springer-Verlag.



# SIEDLUNGSENTWICKLUNG IN EINEM PROSPERIERENDEN VERDICHTUNGSRAUM



Farbintensität  
in Abhängigkeit  
zum Bodenwert

Bauflächen

Verkehrs-  
trassen

Flughafen

kommunale  
Grenzen

Waldflächen  
und  
Schutzgebiete

Gewässer

Stadtgrenze  
Düsseldorf

Quelle: eigene Darstellung

## Raumordnerische Ideen im Aufstellungsprozess zum Regionalplan Düsseldorf

Die Region um Düsseldorf ist geprägt von einem hohen Wachstumsdruck und einem sehr engen räumlichen Korsett. Flächenbedarfe für unterschiedlichste Nutzungsansprüche sind nur schwer zu verorten. Die Regionalplanung in Düsseldorf setzt im Bereich Wohnen und Gewerbe auf einen konsensorientierten und regional abgestimmten Steuerungsansatz. Der Beitrag reflektiert raumordnerische Instrumente, die Regionalplanungsinstitutionen in NRW nutzen können.

---

### Julia Blinde

ist Raumplanerin und arbeitet seit 2005 bei der Regionalplanungsbehörde der Bezirksregierung Düsseldorf. Tätigkeitsschwerpunkt ist die gewerbliche Siedlungsentwicklung.  
julia.blinde@brd.nrw.de

### Christoph van Gemmeren

arbeitet seit 2006 in der gleichen Arbeitsgruppe und befasst sich vor allem mit der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung und Kulturlandschaften.  
christoph.vangemmeren@brd.nrw.de

Die Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen (NRW) kennzeichnet im bundesweiten Vergleich vor allem eine reichsscharfe Darstellung der Siedlungsflächen. Diese Positionierung ist seit mehr als 50 Jahren fester Bestandteil der Raumordnung in NRW. Die Siedlungsbereiche (Bereiche mit Vorrangwirkung) bilden einen räumlichen Entwicklungsrahmen für die kommunale Bauleitplanung. Die Regionalpläne unterscheiden zwischen Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB), in denen eine Mischung aus Wohnen und wohnverträglichen anderen Nutzungen wie zum Beispiel Dienstleistungen angesiedelt werden sollen, und Bereichen für Gewerbe und Industrie (GIB).

Diese Bereiche stellen die Regionalpläne in einem groben Maßstab von 1:50.000 dar. Die Städte und Gemeinden sollen neue Baugebiete vorrangig innerhalb der Siedlungsbereiche planen. Außerhalb der ASB/GIB werden Bauflächen in den Flächennutzungsplänen (FNP) der Städte und Gemeinden nur ausnahmsweise geplant; zum Beispiel soll in kleinen

Ortschaften genügend Raum für die Entwicklung ansässiger Betriebe und für den Bedarf der örtlichen Bewohner sein (Eigenbedarf). Die Grundlage für diese regionalplanerischen Ausweisungen bildet der Landesentwicklungsplan NRW (LEP NRW), der eine bedarfsgerechte Festlegung der Siedlungsbereiche einfordert. Er gibt Eckpunkte für die Bedarfsberechnung und ein Monitoring vor.

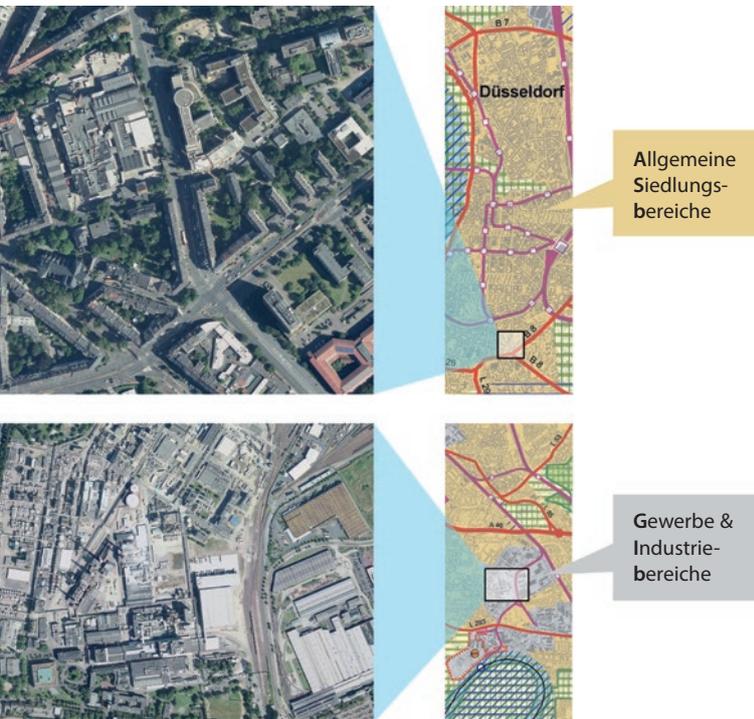
Der LEP hat zudem eine weitere Kategorie von Allgemeinen Siedlungsbereichen eingeführt: Die Siedlungsentwicklung soll auf zentralörtlich bedeutsame ASB (zASB) ausgerichtet werden. Das sind solche Siedlungsbereiche, die über ein räumlich gebündeltes Angebot an infrastrukturellen Einrichtungen verfügen. Der Regionalplan Düsseldorf stellt die zASB in einer Beikarte dar. Ihre Abgrenzung beruht auf den erfassten und bewerteten Infrastrukturangeboten in den Siedlungsbereichen. Bei der Darstellung neuer Siedlungsbereiche ist zunächst zu prüfen, ob sich die zASB erweitern lassen.

Die Umsetzung der regionalplanerischen Ziele und Grundsätze in die Bauleitplanung regelt § 34 Landesplanungsgesetz NRW. Die Städte und Gemeinden legen Änderungen des FNP zu einem frühen Verfahrensstand bei den Regionalplanungsbehörden vor und erhalten eine Stellungnahme zu den berührten Zielen und Grundsätzen. Lässt sich eine FNP-Darstellung nicht mit den Zielen vereinbaren, genehmigen die Behörden die FNP-Änderung in der Regel nicht. Die Siedlungsbereiche stehen deshalb immer wieder im Fokus der Diskussion um eine angemessene regionale Steuerung und die Notwendigkeit, den kommunalen Handlungsspielraum nicht zu sehr zu beschränken. Ein Blick auf ähnlich dichte Regionen wie Norditalien oder Belgien zeigt allerdings, dass die dortige Zersiedlung offenkundig noch stärker ausgeprägt ist als in hiesigen Siedlungsstrukturen. Inwieweit dies mit der regionalen Planung oder der ohnehin freiraumschützenden Wirkung des BauGB mit der Unterteilung in Außen- und Innenbereich zusammenhängt, lässt sich sicherlich nicht genau ausmachen. Vor dem Hintergrund der hiesigen Erfahrung ist das Zusammenspiel beider Ansätze (1. Innenbereich/Außenbereich nach BauGB und 2. regionalplanerischer Siedlungs- und Freiraumbereich) aber hilfreich, wenn es darum geht, Freiräume grundsätzlich zu erhalten und Siedlungsentwicklung zu konzentrieren.

Trotz dieser positiven Wirkung hat die Regionalplanung fälschlicherweise immer noch ein etwas „verstaubtes Top-down-Image“. Die regionalplanerische Praxis entspricht diesem Bild aber nicht. Das zeigt die nähere Betrachtung des

1

Ausschnitte Luftbilder und Regionalplan Düsseldorf



Quelle: eigene Darstellung und Luftbildausschnitte © Land NRW (2018) – Lizenz dl-de/by-2-0(www.govdata.de/dl-de/by-2-0)

Aufstellungsprozesses für den Regionalplan Düsseldorf, den der Regionalrat Düsseldorf im Dezember 2017 beschlossen hat. Es handelt sich hier um einen Prozess, in dem das Gegenstromprinzip in vielen informellen und formellen Verfahrensschleifen mit Leben gefüllt wurde. Dies verdeutlichen drei neue Ansätze im Regionalplanungsprozess, die im Folgenden näher behandelt werden: Erstens das interkommunale Projekt zur Verteilung von Siedlungsflächen in

unterschiedlich schnell wachsenden Kommunen; zweitens der regionalplanerische Ansatz zur Sicherstellung von ausreichend Flächen für bestimmte Wirtschaftszweige; und drittens der neuartige Ansatz zur Ausrichtung der zukünftigen Siedlungsentwicklung auf infrastrukturelle Einrichtungen. Die Begründung des Regionalplans (RPD) zum Aufstellungsbeschluss stellt – umfanglicher als hier – alle Aspekte dar (Bezirksregierung Düsseldorf 2017: 170–340).

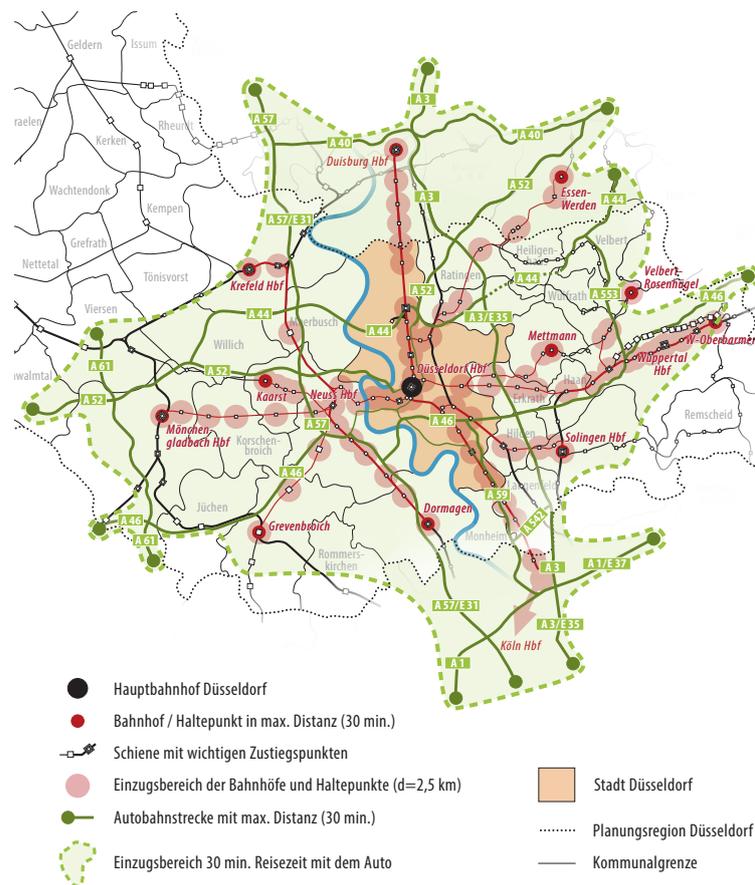
## Ausgewählte Beispiele für eine regional abgestimmte Siedlungsentwicklung

### Siedlungsflächenranking in und um Düsseldorf

Im Prozess zum neuen Regionalplan diskutierte die Bezirksregierung Düsseldorf als Regionalplanungsbehörde – im Folgenden die Regionalplanung genannt – mit allen institutionellen Akteuren aus der Region (rund 300) an Runden Tischen. Im Zentrum stand, welche teilregionalen oder regionalspezifischen Aufgaben für die Zukunft erkannt werden, wie damit umzugehen ist und ob die Regionalplanung mit Antworten auf diese Fragen beitragen kann. Kommunale Akteure forderten unter anderem, dass bei den bestehenden Verflechtungen in der Wohnraumversorgung ein Ausgleich zwischen stark wachsenden Zentren und zum Teil auch bevölkerungsmäßig schrumpfenden Teilregionen stattfinden solle, von dem alle profitieren. Die Stadt Düsseldorf hatte sich in den Prozess zunächst mit der Forderung eingebracht, dass die wachsenden Verflechtungen nicht zu einer weiteren Zersiedlung in der Region führen sollten und sich die Verkehrssituation nicht weiter verschlechtern dürfe. In zahlreichen Runden diskutierten die kommunalen Akteure, wie sich der Flächenknappheit in der Stadt Düsseldorf und der näheren Umgebung begegnet lässt, um genügend Entwicklungsflächen bereitzustellen. Diese Flächen sollten im weitesten Sinne regionalverträglich sein und auch die verkehrlichen und ökologischen Auswirkungen von Flächenausweisungen für mehr Wohnraum einbeziehen.

Aus dieser Diskussion heraus entstand ein Flächenranking, das die in Abbildung 2 hervorgehobenen Kommunen einbezieht. Die Abgrenzung entsteht durch die Erreichbarkeit der Landeshauptstadt per Pkw und ÖPNV innerhalb von maximal 30 Fahrminuten. Das Flächenranking betrachtet nur die potenziellen Bauflächen, die sich nicht rechnerisch

### 2 Betrachtungsraum beim Flächenranking in und um Düsseldorf

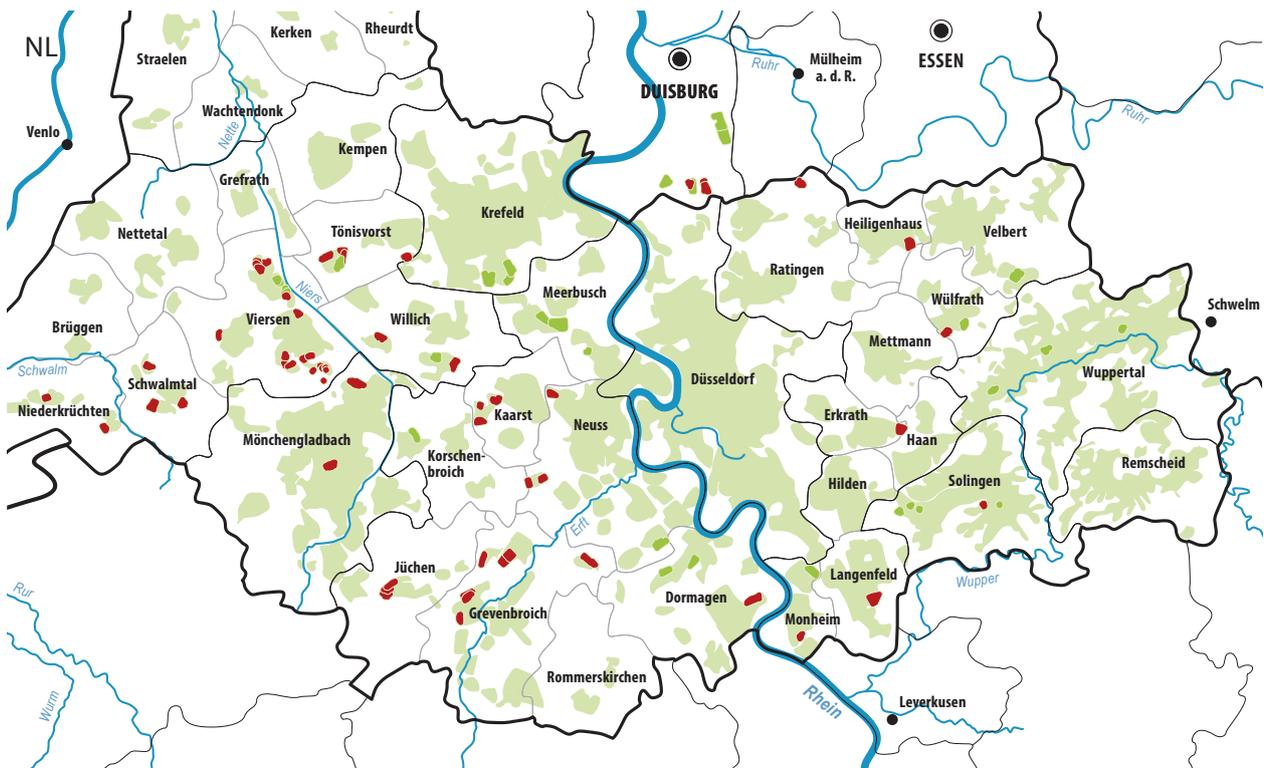


durch den lokalen Bedarf der Kommune ergeben. Das bedeutet, dass zunächst die Flächen in den Kommunen identifiziert wurden, die den lokalen Bedarf decken und die der Regionalplan schon in der Positivplanung der ASB berücksichtigt. Alle darüber hinausgehenden Flächen wurden dann in einem Ranking kommunenübergreifend verglichen. Zum Vergleich der Flächen dienen verschiedene Kriterien und Indikatoren (siehe Abb. 4).

Aus dieser Vorgehensweise ergaben sich die am besten geeigneten Flächen (grüne Flächen) (siehe Abb. 3), die in die positiv-planerische Darstellung des Regionalplans aufgenommen wurden. Die roten Flächen belegten im Ranking die hinteren Plätze und wurden somit nicht in den Regionalplan aufgenommen.

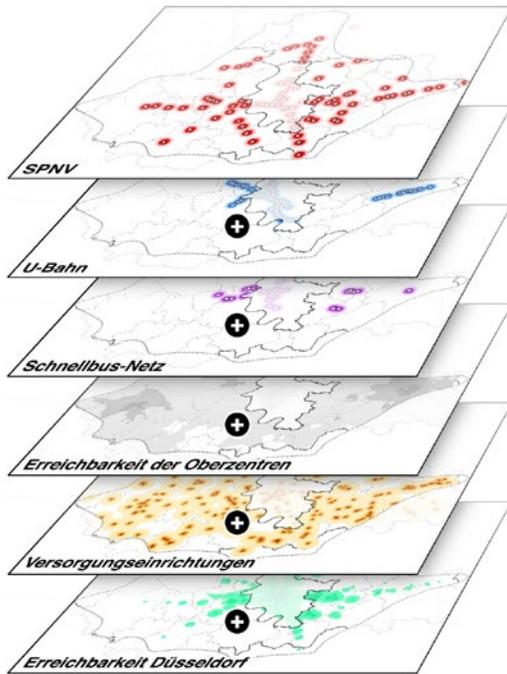
Den kommunalen Planern aus Kreisen und Städten ist es zu verdanken, dass dieses regionale Konzept inhaltlich so differenziert ausgearbeitet ist. Sie brachten sich vor allem mit ihren guten Ideen und kommunalen Vorstellungen stark ein. Die Rolle der Regionalplanung beschränkte sich darauf, einen entsprechenden Prozess zu initiieren und zu organisieren und ein GIS-gestütztes Flächenrankingmodell zu erarbeiten. Diesem Modell, das im weiteren Prozess als In-und-um-Düsseldorf-Modell bezeichnet wurde, stimmten viele Akteure im weiteren Verfahren zu – nicht nur, weil es komplex und dennoch leicht verständlich ist, sondern vor allem, weil es gemeinsam entwickelt wurde. Auch wenn einige Kommunen – aufgrund schlechter Flächenbewertungen – nicht daran partizipiert haben, blieb ihre Kritik an dem Modell moderat.

**3**  
**Flächenranking in und um Düsseldorf (grün = vordere Ränge / rot = hintere Ränge)**



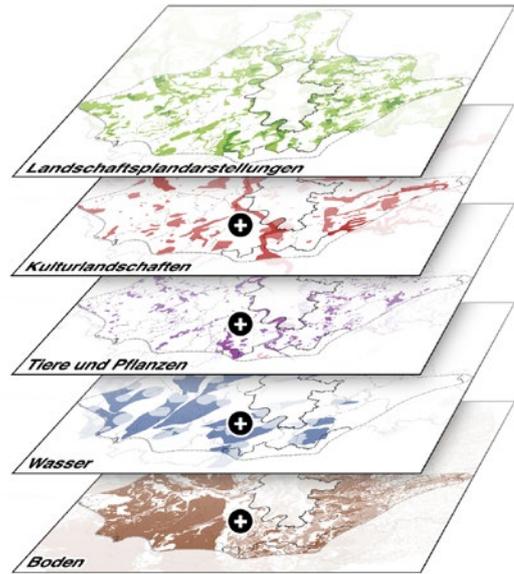
Quelle: eigene Darstellung

Zielkatalog und Kriterien in und um Düsseldorf



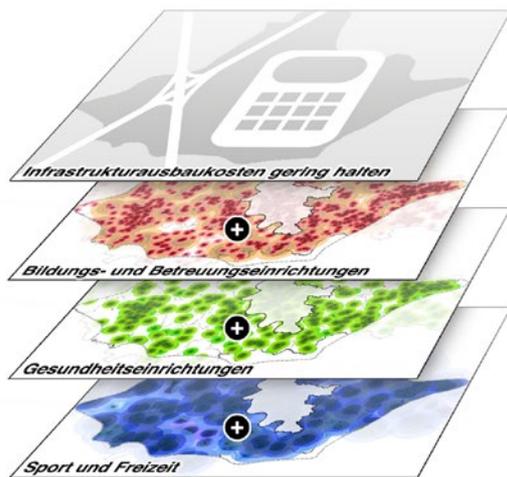
1) Verkehrsaufwand und -belastung minimieren

Minimierung des Verkehrsaufkommens und Stärkung des ÖPNV durch Priorisierung von Flächen mit guter Anbindung



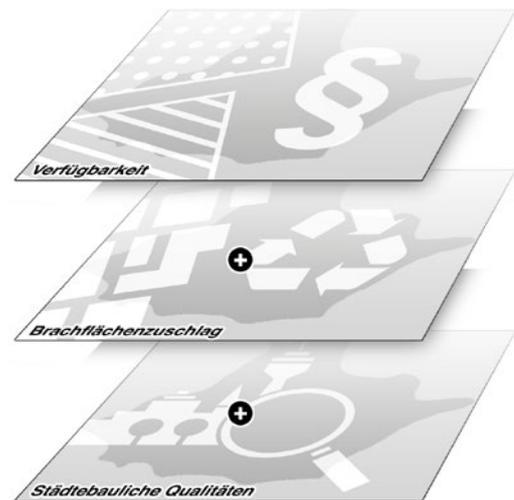
2) Flächen ökologisch verträglich entwickeln

Beachtung von Natur- und Freiraumbelangen sowie minimale Beeinträchtigung der Schutzgüter Wasser, Boden, Tiere und Pflanzen, Kulturlandschaften



3) infrastrukturelle Einrichtungen berücksichtigen

Nähe zu Bildungs- und Betreuungs-, Gesundheits-, Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie möglichst geringe Infrastrukturausbaukosten



4) Eine qualitativ städtebauliche Umsetzung ermöglichen

Priorisierung von Flächen mit schneller Verfügbarkeit (Planungs-, Eigentumsrecht) Förderung von Brachflächenentwicklung und Berücksichtigung städtebaulicher Qualitäten

Quelle: eigene Darstellung

## Regionale Gewerbestandortentwicklung sichern

In der Planungsregion Düsseldorf konkurrieren eine starke Wirtschaft und eine wachsende Bevölkerung um den knappen Raum. Im rechtsrheinischen Raum führen Topographie, geschützte Natur und Landschaft sowie eine hohe Siedlungsdichte zu Flächenengpässen. Linksrheinisch besteht zwar mehr Raum für potenzielle neue Siedlungen, gleichzeitig setzen die starke Landwirtschaft und das Agrobusiness dem Siedlungswachstum schwer überwindbare Grenzen. Auch hier wurde im Prozess zum neuen Regionalplan sehr früh klar, dass es einige regionale Gewerbestandorte braucht, die den steigenden Anforderungen von Industrie und Gewerbe nach großen Abständen zu schutzbedürftigen Nutzungen und nach einer optimalen Verkehrsanbindung entsprechen. Diese sollten topographisch einfach zu erschließen und marktfähig (verfügbar) sein.

Seit Mitte der 1990er-Jahre wird ein Siedlungsflächenmonitoring durchgeführt, um regionalplanerische Entscheidungen zu unterstützen. Regelmäßig wird erfasst, wo es freie Reserven in den FNP der Städte und Gemeinden sowie im Regionalplan gibt. Auf dieser Grundlage entscheidet sich dann, ob ein Bedarf an zusätzlichen Bauflächen für Wohnen und Gewerbe besteht (bedarfsgerechte Siedlungsent-

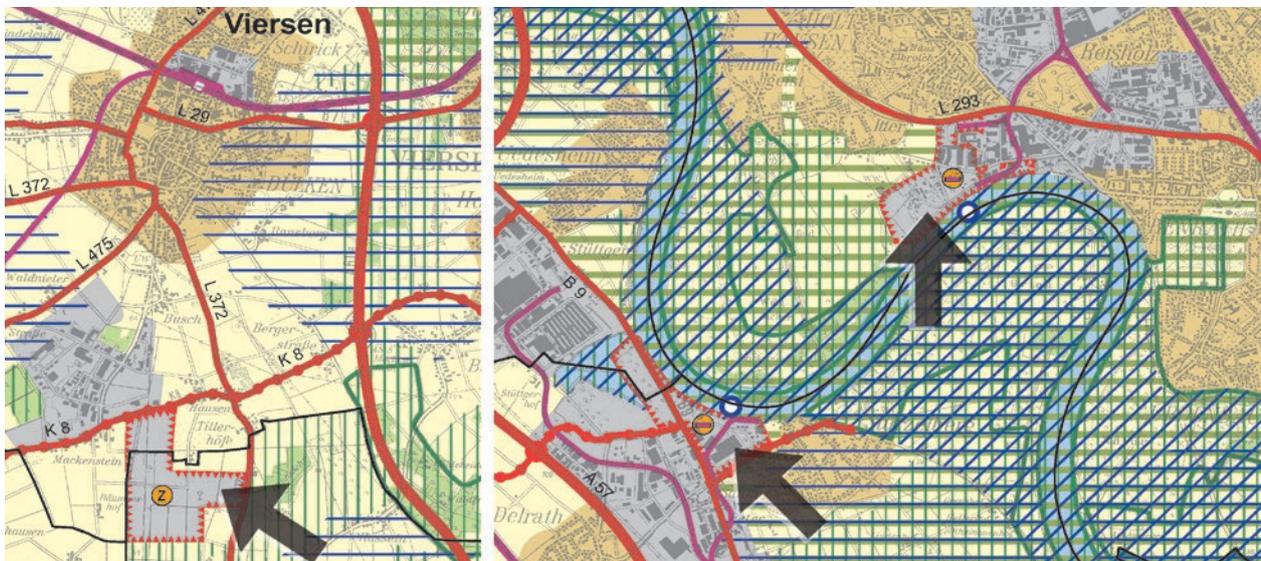
wicklung nach LEP NRW). Die Flächenbilanz bei Gewerbe zeigte es zu Beginn der Arbeiten am neuen Regionalplan im Jahr 2012 deutlich: Es gibt genug Raum für Wirtschaft (freie Reserven), aber es fehlen gute Standorte für Industrieunternehmen und für Betriebe, die größere Grundstücke brauchen.

Einige Kreise und kreisfreie Städte haben gemeinsam regionale Gewerbeflächenkonzepte erarbeitet, um solche Standorte in das Verfahren zum neuen Regionalplan einzubringen. Insbesondere die Akteure aus dem rechtsrheinischen Raum (Kreis Mettmann, Bergische Großstädte) suchten in ihren Konzepten transparent und gut nachvollziehbar Standorte. Ergebnis der regionalen Analyse war aber auch, dass der zuvor ermittelte Bedarf im Freiraum nicht verortet werden kann. In diesem Teil der Planungsregion gibt es nur noch Raum für kleinere Arrondierungen. Zukünftig wird für die Wirtschaft daher die Umnutzung von Brachflächen entscheidend sein.

Vor diesem Hintergrund sieht der neue Regionalplan nicht nur (kleinere) neue Standorte vor, sondern enthält auch überarbeitete textliche Ziele und Grundsätze. Ziel ist es, die bestehenden „Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen“ (GIB) vor heranrückenden schutzbedürftigen

5

Ausschnitt aus Regionalplanentwurf. Links: Neuer interkommunaler GIB mit Zweckbindung (Z) für großflächige Ansiedlungen in Viersen und Mönchengladbach. Rechts: Hafendarstellungen mit Zweckbindungen in Düsseldorf und Dormagen/Neuss



Quelle: eigene Darstellung

Nutzungen und vor konkurrierenden Nutzungen, die sich in den Bereichen für Gewerbe und Industrie zunehmend ansiedeln (insbes. Einzelhandel), zu schützen. Durch textliche Ziele und Grundsätze sollen die GIB langfristig für die Ansiedlung von emittierenden Unternehmen geeignet bleiben. Akteure aus der Wirtschaft forderten und unterstützten solche Regelungen.

Im linksrheinischen Raum (Rhein-Kreis Neuss, Kreis Viersen, Kreis Kleve, Mönchengladbach und Krefeld) ließ sich der ermittelte Bedarf in neuen GIB verorten. In einigen Städten und Gemeinden gab es so viele Reserven in den Baugebieten, dass kein Bedarf für weitere Standorte nach Landesentwicklungsplan (LEP NRW) festgestellt wurde. Bei einigen wenigen Standorten, die besondere Standortvoraussetzungen aufwiesen, wurden – teils trotz Überhängen – neue GIB vorgesehen. Diese GIB wurden dann mit einer Zweckbindung ergänzt, zum Beispiel für eine interkommunale Umsetzung oder eine besondere inhaltliche Ausrichtung. Einige Standorte sind bauleitplanerisch so umzusetzen, dass sie das regionale Portfolio ergänzen, zum Beispiel als Standort für den Güterumschlag, als Standorte zur Ansiedlung von flächenintensiven Vorhaben (ab 5-10 ha) und von Industriebetrieben, die größere Abstände zu Wohngebieten erfordern. Dieses Vorgehen trifft bei den betroffenen Kommunen nicht immer auf volle Zustimmung. Hier besteht nachvollziehbar der Wunsch, die GIB ohne weitere Vorgaben zu entwickeln. Die lokale Perspektive weicht von der regionalen teils deutlich ab. Mit Blick darauf, das insgesamt vorhandene Flächenangebot hin zu einer bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung zu entwickeln, werden diese Gewerbestandorte regionalplanerisch besonderen gewerblichen Ansiedlungen vorgehalten.

Zum Beispiel gibt es in NRW und in der Planungsregion nur sehr wenige freie Standortpotenziale in Häfen oder in Bereichen, in denen ein Güterumschlag über Wasser möglich wäre. Die Bereiche und wie sie umzusetzen sind gibt der Regionalplan als solche zweckgebunden und in einem textlichen Ziel konkret vor. Auch Vorgaben für die angrenzende Umgebung zum langfristigen Schutz von heranrückender Wohnbebauung sieht er vor. Die Städte und Gemeinden sehen hier eine starke Einschränkung der Planungshoheit, zumal sich die Bürgerschaft vielerorts gegen die Umsetzung größerer, neuer Gewerbestandorte organisiert. Aufgrund fehlender Alternativen in der Planungsregion Düsseldorf und in NRW hält der Regionalrat in der regionalplanerischen Abwägung jedoch an diesen besonderen Zielvorgaben fest. Für andere Gewerbebetriebe gibt es ausreichend Alternativen.

## „Demografiefeste“ Regionalplanung durch Ausrichtung auf bestehende Infrastruktur

Ein zentrales Thema bei der Erarbeitung des neuen Regionalplans war die demografische Entwicklung. In den bereits genannten Runden Tischen diskutierten die Teilnehmenden, wie ein ASB im Maßstab 1:50.000 hierauf reagieren könnte. Mit Blick auf die Versorgung einer älter werdenden Bevölkerung wiesen sie einer auf kurze Wege angelegten Siedlungsstruktur eine höhere Bedeutung zu. Die bestehenden infrastrukturellen Einrichtungen sollten bei der Suche nach neuen Wohnbaupotenzialen besonders berücksichtigt werden. Die Regionalplanung hat deshalb eine an das Prinzip der Nutzwertanalyse angelehnte Methode entwickelt, um bei der Überarbeitung der ASB die kleinräumige Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf den Infrastrukturbestand zu unterstützen. Der Ansatz erlaubt es, die Nähe von vorhandenen oder neuen Siedlungsflächen zu unterschiedlichen Infrastruktureinrichtungen regionsweit einheitlich zu bewerten (Droste et al. 2015: 68–73). Er zeichnet sich durch eine einfachere Nachvollziehbarkeit der Analyseschritte und „sprechende“ Ergebniskarten aus (siehe Abb. 6).

Die Karten zeigen auf, an welchen Standorten von einer regionstypischen Nähe zu einem räumlich gebündelten Angebot öffentlicher und privater grundzentraler Versorgungseinrichtungen auszugehen ist. Als zweckmäßig hat sich vor allem die Darstellung der Ergebnisse über eine Ampelfarbskala (Farbskala von Grün nach Rot) erwiesen, mit der sich die Inhalte unterschiedlichen Zielgruppen wie Bürgern, Politik und Verwaltung leicht vermitteln lassen. Diese regionale Analyse baut auf eine vergleichende Bewertung der Ist-Situation auf. Hierzu ist eine regionale Analyse unablässig. Allein eine kommunale Betrachtung wäre nur sehr eingeschränkt möglich, weil der Bewertungsmaßstab anhand vieler spezifischer Situationen vor Ort vorgenommen wurde. Gleichzeitig nutzten viele Kommunen diese Informationen für ihre eigene Stadtentwicklung und Flächennutzungsplanung. Während der Fortschreibung wurden die verschiedenen Flächenoptionen anhand der Ampelkarte überprüft. Es wurde in der Abwägung versucht, möglichst nur Standorte mit einer guten Versorgung auszuwählen. Im Vergleich zu der relativ abstrakten Darstellung der zASB in der Beikarte zum Regionalplan nahmen die Akteure die Ampelkarte als selbsterklärende, verständliche Informationsbasis sehr gut auf (siehe hierzu Droste/van Gemmeren 2016). Selbstverständlich ist mit diesem Vorgehen noch keine „demografiefeste“ Raumentwicklung erreicht. Es ist aber ein Baustein im räumlichen Prozess, der sich in der Planung der ASB ergeben hat und der den Fokus auch in nachfolgenden Planebenen auf diese Fragen richten lässt.

## Ampekkarte zur Infrastrukturversorgung



Quelle: eigene Darstellung

## Fazit und Empfehlungen für die zukünftige regionalplanerische Arbeit

Die Regionalplanung ist Teil der zusammenfassenden und übergeordneten Raumordnung. Sie ist aufgrund der regionalen Planungsebene relativ frei von lokalen oder fachlichen Entwicklungskonkurrenzen und kann Themen wie Wirtschaftsentwicklung, Freiflächenschutz und demografische Struktur der Region vergleichsweise unbeeinflusst beschreiben und bewerten. Menschen wohnen, arbeiten und leben zwar in Kommunen, meist erstrecken sich die sozialräumlichen Aktionsradien der Menschen aber über mehrere Kommunen. Diese Verflechtungen zu thematisieren und für benachbarte Kommunen auf einen Nenner zu bringen, ist eine wesentliche Aufgabe der Regionalplanung. Aus den in diesem Beitrag genannten Beispielen haben wir im Wesentlichen zwei Dinge gelernt:

Die Konzepte und Analysen sollten fachlich zwar hinreichend komplex, aber möglichst simpel zu kommunizieren sein. Damit lassen sich räumliche Phänomene für benachbarte Kommunen wirklich auf einen Nenner bringen und werden akzeptiert. Konzepte mit Bildern zu versehen ist dabei hilfreich, weil sie sich im regionalen Diskussionsprozess besser verhandeln lassen.

Darüber hinaus darf Regionalplanung keineswegs nur reagieren, sondern muss eigene Konzepte für neue Siedlungsbereiche, Freiraumziele oder Windenergiebereiche nach fachlich begründeten Kriterien entwickeln; erst dann bietet sich die Chance, die besten Standorte zu finden. Je größer die Nutzungskonkurrenzen im Raum sind, desto öfter fehlt

es manchmal auf kommunaler Ebene an Alternativen. Nur im großen Maßstab und in der Positivplanung fällt auf, wie selten besondere Standorte sind. Die kommunale Sicht und Perspektive ist hier oft eine andere (z.B. Schutz von Hafener oder Industrieflächen, Suche nach geeigneten Wohnstandorten in Räumen mit sehr hohen Pendlerzahlen).

Die regionale Ebene ermöglicht es, komplexe Themen für die gesamte Planungsregion aufzuarbeiten und Grundlagenarbeit zu leisten, wie das Beispiel der Ampelkarte zeigt. Davon können insbesondere kleinere Kommunen profitieren, die nicht über eigene Planungsabteilungen verfügen. Sie können die Grundlagen nutzen, um auch komplexe Themen (z. B. Qualität der infrastrukturellen Ausstattung) in ihre Gemeinde zu transportieren.

Die Regionalplanung in NRW kann zwar auf gute Instrumente zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung zurückgreifen, braucht aber die Mitwirkung der Kommunen und vor allem die Umsetzung in den Kommunen. In der

Diskussion um die Darstellung von ASB und damit der Positivplanung bemängeln einige Akteure aktuell vor allem im Hinblick auf den angespannten Wohnungsmarkt die Umsetzungsschwäche der Regionalplanung. In der hiesigen Planungsregion wirkt es so, dass Bürgerinitiativen die Flächenbereitstellung durch die kommunalen Planungsträger häufig blockieren oder diese in den kommunalen Räten und dessen lokalen Gremien (Bezirksvertretungen) keine Mehrheit findet. Die meisten Flächenentwicklungen sind politisch umkämpft; dies läuft einer zügigen Entwicklung zuwider. Diese Einschätzung spiegelt sich in der geringen Anzahl direkt verfügbarer Flächen wider. Gerade mal zehn Prozent aller flächigen planerischen Reserven für Wohnhäuser sind sofort bis kurzfristig verfügbar. Viele Flächen gelten als „erst langfristig verfügbar“, weil die planende Verwaltung weiß, wie lange die Entwicklung des Baurechts und der Baureifmachung der Grundstücke dauert. Dieses auch in anderen Regionen vorzufindende Phänomen macht deutlich, wie wichtig die Kommunikation und das gemeinsame Planen mit allen Kommunen für die Regionalplanung ist.

## Literatur

**Droste, Bernd; Straub, Hadia; van Gemmeren, Christoph.** 2015: Datensorgemonitoring – ein Baustein in der Regionalplanung in NRW. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M. et al. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring VII. Boden – Flächenmanagement – Analysen und Szenarien. Halle (Saale). = IÖR Schriften 67.

**Droste, Bernd; van Gemmeren, Christoph,** 2016: Praktische Erfahrungen mit zASB in der Planungsregion Düsseldorf. In: Greiving, Stefan; Flex, Florian (Hrsg.): Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen. Arbeitsberichte der ARL 17, Hannover 2016.

**Bezirksregierung Düsseldorf,** 2018: Regionalplan Düsseldorf (RPD). Zugriff: [http://www.brd.nrw.de/planen\\_bauen/regionalplan/rpd\\_plan.html](http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/rpd_plan.html) [abgerufen am 13.04.2018].

**Bezirksregierung Düsseldorf,** 2017: Begründung zum Regionalplan Düsseldorf (RPD). Stand zum Aufstellungsbeschluss. Zugriff: [www.brd.nrw.de/planen\\_bauen/regionalplan/pdf\\_rpd\\_aufstellung\\_122017/Anlage-2/Begruendung/Begruendung\\_komplett.pdf](http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/pdf_rpd_aufstellung_122017/Anlage-2/Begruendung/Begruendung_komplett.pdf) [abgerufen am 13.04.2018].



# AN DEN KLIMAWANDEL ANPASSEN

## Vom KlimaMORO zum Regionalplan Leipzig-West Sachsen 3.0

Die Regionalplanung in Leipzig-West Sachsen hat sich ausgehend vom Regionalplan 2008 intensiv und kontinuierlich mit der Anpassung an den Klimawandel befasst. Die Ergebnisse des Modellvorhaben der Raumordnung „Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel“ (KlimaMORO) flossen direkt in die laufenden Planungen ein. Der Beitrag beschreibt die Herangehensweise mit regionalen Fallbeispielen zum Siedlungsklima, zur Forstwirtschaft und zum Hochwasserschutz.

---

**Prof. Dr. habil. Andreas Berkner**

ist Leiter der Regionalen Planungsstelle beim Regionalen Planungsverband Leipzig-West Sachsen. In der Lehre ist er am Institut für Geographie der Universität Leipzig aktiv. Zugleich ist er Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.  
berkner@rpv-west Sachsen.de

**Katrin Klama**

ist Diplom-Geographin und Referentin in der Regionalen Planungsstelle beim Regionalen Planungsverband Leipzig-West Sachsen. Als Fachbearbeiterin ist sie für das Sachgebiet Natur und Landschaft/Landschaftsrahmenplanung/SUP verantwortlich.  
klama@rpv-west Sachsen.de

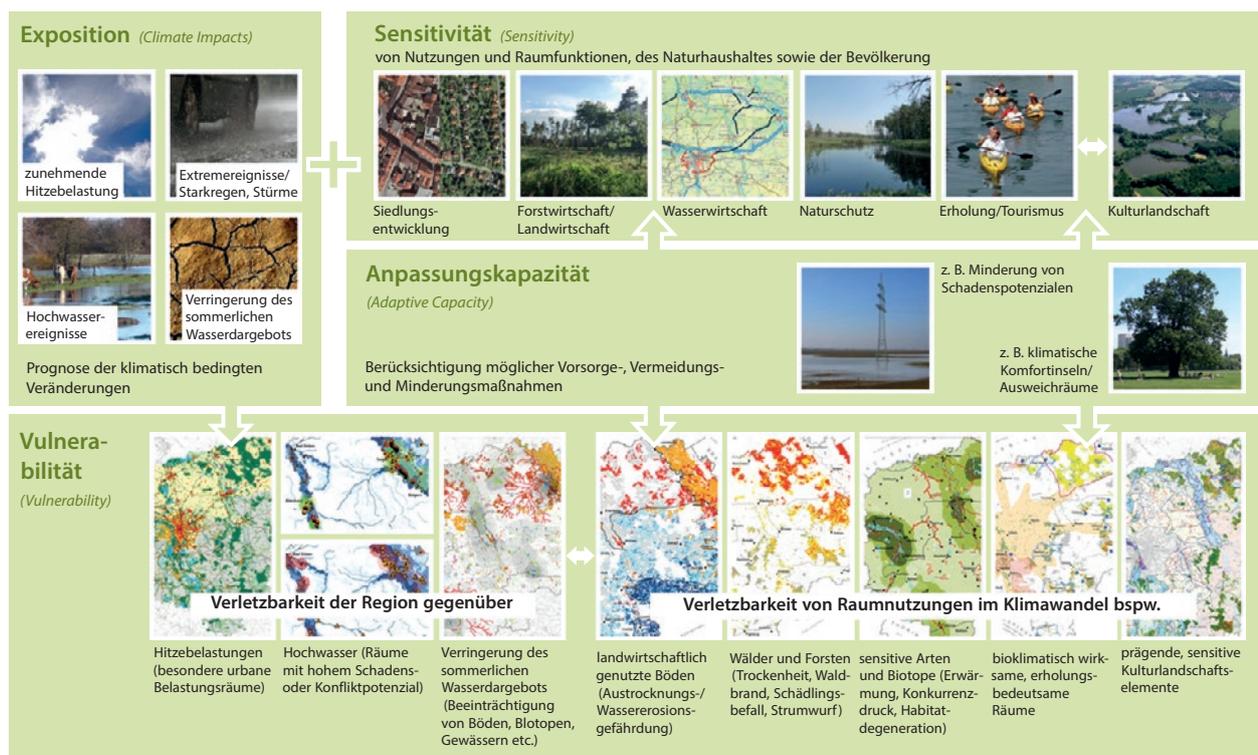
# Erfahrungen und Ergebnisse des KlimaMORO Leipzig-West-sachsen

Die Raum-, Regional- und Bauleitplanung hat eine Schlüsselrolle, wenn es darum geht, die Anpassung an den Klimawandel zu koordinieren. Ihre Aufgabe ist es, durch Leitbilder und die Anwendung (regional)planerischer Instrumente belastbare Raumstrukturen zu schaffen und damit eine Vorreiterrolle einzunehmen. Gerade die Raumordnung kann durch planerische und textliche Festlegungen, durch Information und Abstimmung die Folgen des Klimawandels und die damit verbundenen Risiken und Kosten mindern. Die Aufgaben der Klimaanpassung durch Festlegungen zu bewältigen, gehört demnach zu den hoheitlichen Aufgaben der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 7 ROG). Um Zukunftsentwicklungen bei Raumnutzungen zu beurteilen, sind Erkenntnisse zu möglichen Auswirkungen des Klimawandels eine Fachgrundlage von wachsender Bedeutung. Davon ausgehend entwickelte der Verband für die Planungsregion Leipzig-West-sachsen zwischen 2009 und 2011 zusammen mit Projektpartnern und einem breiten

Akteursnetzwerk aus der Region in der ersten Phase des Modellvorhabens der Raumordnung „Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel“ (KlimaMORO) eine regionale Klimaanpassungsstrategie. Projektpartner waren das Institut für Landschaftsarchitektur der TU Dresden als regionale Forschungsassistenz, das Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie und das Leipziger Institut für Energie GmbH. Das KlimaMORO ergänzte die im Regionalplan 2008 und der Regionalentwicklung in West-sachsen bereits verankerten Maßnahmen zum Klimaschutz um regionalspezifische Maßnahmen zur Anpassung. Zugleich brachten sich die Verfasser in die Fachdebatte zu den neuen Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland ein, die auf der MKRO 2016 beschlossen wurden. Im Ergebnis kam es zur Neuaufnahme eines Leitbilds „Klimawandel und Energiewende gestalten“, das der Thematik nunmehr angemessen Rechnung trägt (BMVI 2016).

## 1

### Grundzüge der Methodenentwicklung zur Abschätzung der Vulnerabilität



Quelle: verändert nach RPV-LWS 2011b

Um nachhaltige räumliche Strategien zum Klimawandel für die Modellregion zu entwickeln, erarbeitete die TU Dresden in einem ersten Schritt die „Vulnerabilitätsanalyse Westsachsen“ (vgl. Schmidt et al. 2011). Darin bewertete das Dresdener Team, wie anfällig Raumnutzungen und der Naturhaushalt gegenüber dem Klimawandel auf regionaler Ebene sind, leitete Handlungsansätze für spezifische Klimaanpassungsstrategien ab und initiierte dazu Schlüsselprojekte in Fokusgebieten.

Ausgehend von einer Analyse für die Planungsregion, die neben bereits nachweisbaren klimatischen Veränderungen auch mögliche Klimaentwicklungen auf der Grundlage regionaler Projektionen umfasste, betrachteten die Projektpartner vertiefend die für die Modellregion relevanten Klimafolgen:

- zunehmende Hitzebelastung
- zunehmende Extremereignisse (Starkregen, Hochwasser)
- ein sinkendes sommerliches Wasserdargebot

Gleichzeitig erarbeiteten sie Empfehlungen zur Frage, wie sich notwendige Anpassungen in die derzeit laufende Fortschreibung des Regionalplans integrieren lassen.

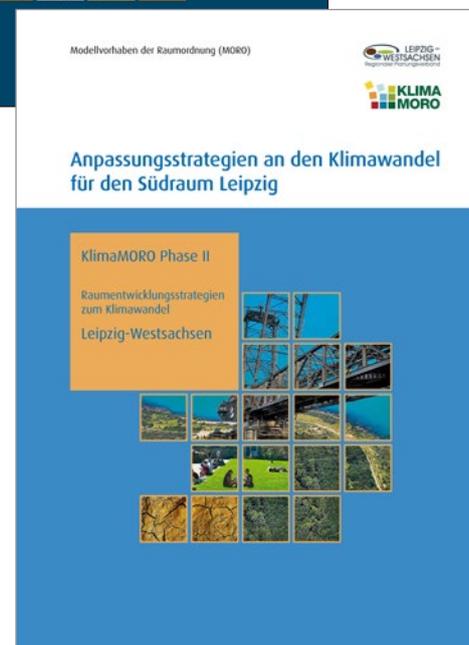
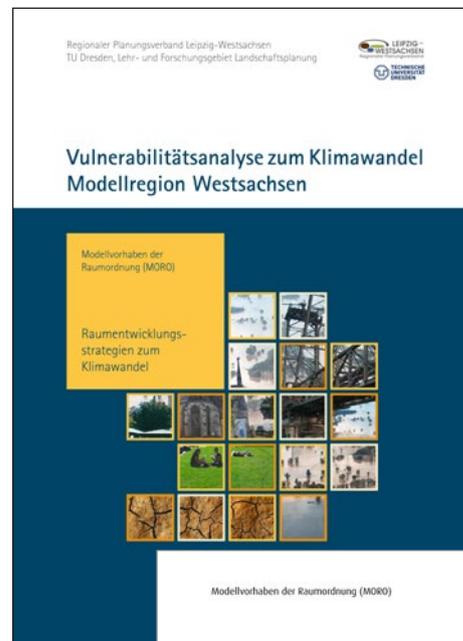
Anknüpfend an die erfolgreiche Zusammenarbeit und die Handlungsempfehlungen der ersten Projektphase des „KlimaMORO Westsachsen“ stellte sich der Planungsverband in der zweiten Projektphase bis April 2013 – wiederum gestützt auf ein Netzwerk regionaler Akteure – der Thematik „Auswirkungen des Klimawandels auf den Südraum Leipzig unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf den Wasserhaushalt und die Erholungsnutzungen sowie der Anforderungen an Waldumbau und Waldmehrung“. Als Projektpartner gewann der Verband das Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, den Staatsbetrieb Sachsenforst (Forstbetrieb Leipzig), die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft (LMBV) mbH sowie die Mitteldeutsche Braunkohlengesellschaft (MIBRAG) mbH.

In einer zweiten Modellphase vertieften und konkretisierten die Projektpartner räumlich und sachlich vor allem die Handlungsschwerpunkte für den Südraum Leipzig als Teilgebiet der Region, das (noch) durch aktiven Braunkohlenbergbau, einen angespannten Wasserhaushalt sowie durch einen tiefgreifenden Landschaftswandel gekennzeichnet ist. Zugleich ging es darum, die regionale Zusammenarbeit zum Thema Klimafolgenanpassung in fachübergreifenden Akteursnetzwerken und regionalen Dialogprozessen zu vertiefen. Dazu wurden Expertisen und modellgestützte Szenarien zur Entwicklung des Gebietswasserhaushalts unter

Berücksichtigung projizierter klimatischer Veränderungen bis 2100 sowie Landnutzungsszenarien erarbeitet. Die Projektpartner finanzierten diese mit und begleiteten sie fachlich. Themenspezifische Arbeitsgruppen, Workshops sowie Verbandsgremien und regionale Akteursnetzwerke dienten dazu, auf dieser Grundlage mehrere Zukunftsszenarien für den Südraum Leipzig in Abhängigkeit von möglichen Entwicklungen des Gebietswasserhaushalts zu erörtern.

## 2

### Titelblätter der Publikationen zum KlimaMORO I und II



Quelle: RPV-LWS 2011b und 2014

Die erarbeiteten Handlungsempfehlungen für die formelle Regionalplanung wurden im Regionalen Planungsverband sowie in Regionalen Expertenworkshops vorgestellt und diskutiert. Dazu fasste die Verbandsversammlung bereits im Juli 2013 den Beschluss, die Ergebnisse des KlimaMORO in der Fortschreibung des Regionalplans Westsachsen aufzu-

greifen. Wesentliche Projektergebnisse fassen die Broschüren „Vulnerabilitätsanalyse zum Klimawandel Modellregion Westsachsen“ (RPV-LWS 2011b) sowie „Anpassungsstrategien an den Klimawandel für den Südraum Leipzig (RPV-LWS 2014)“ zusammen.

## Umsetzung der Empfehlungen des KlimaMORO in der Fortschreibung des Regionalplans

### Rahmenbedingungen

Mit dem Inkrafttreten des Landesentwicklungsplans Sachsen (LEP) 2013 erging an die Regionalen Planungsverbände der Auftrag, ihre Regionalpläne fortzuschreiben, die im LEP benannten „Neuen Herausforderungen“ anzugehen und konkrete Handlungsaufträge umzusetzen. Zu den „Neuen Herausforderungen“ zählt unter anderem, die Strategien zur vorausschauenden Anpassung an den Klimawandel einzubinden. Handlungsschwerpunkte sind dabei der vorbeugende Hochwasserschutz, die Sicherung der Wasserversorgung, die Minimierung bioklimatischer Belastungen (insbesondere in Siedlungsbereichen), die Anpassung der Land- und Forstwirtschaft sowie die Ermöglichung von Wanderungsbewegungen für Pflanzen und Tiere. Der LEP 2013 formuliert dazu konkrete Handlungsaufträge und Kriterien zur Festlegung von

- Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für verschiedene Raumnutzungen und -funktionen,
- sanierungsbedürftigen Bereichen der Landschaft sowie
- Bereichen der Landschaft mit besonderen Nutzungsanforderungen.

In die im LEP 2013 benannten Festlegungskriterien für die Ausweisung der genannten regionalplanerischen Instrumente sind bereits Ergebnisse des KlimaMORO Westsachsen integriert. Gemäß LEP Sachsen 2013 kommen für die Festlegung von sanierungsbedürftigen Bereichen der Landschaft demnach beispielsweise Siedlungsflächen mit Überwärmungsgefahr sowie Waldgebiete in Betracht, die vor dem Hintergrund des Klimawandels vorrangig umzubauen sind. Bereiche der Landschaft mit besonderen Nutzungsanforderungen sind hingegen etwa in Gebieten festzulegen, in denen die Wasserrückhaltung zu erhalten und verbessern ist oder die besonders vom Klimawandel betroffen sind (z. B. Grundwasservorkommen, die in Folge des Klimawandels

erheblich beeinträchtigt werden können). Darüber hinaus sollen Vorranggebiete zur Waldmehrung unter anderem in Bereichen ausgewiesen werden, die in der Naherholungszone von Siedlungsbereichen mit hoher Einwohnerdichte liegen und derzeit eine geringe lokalklimatische Entlastungswirkung aufweisen.

### Beispiele für erforderliche Anpassungen und ihre Umsetzung

Wesentliche Grundlage, um die genannten notwendigen Handlungen umzusetzen, bildet die im KlimaMORO erstellte Vulnerabilitätsanalyse für die Planungsregion (vgl. Schmidt et al. 2011). Ausgehend von den Handlungsempfehlungen der Vulnerabilitätsanalyse erfolgen zum einen neue Festlegungen im Regionalplan, die zur Umsetzung der erforderlichen Anpassungen beitragen sollen. Zum anderen werden Festlegungen auf ihre Resilienz gegenüber dem Klimawandel überprüft.

#### Klimatische Komfortinseln

Auch wenn Hitzebelastungen die Planungsregion aufgrund ihrer orographischen Verhältnisse weniger als andere Gebiete Deutschlands prägen werden, zeigen regionale Klimaprojektionen, dass mit einer deutlichen Erwärmungstendenz im 21. Jahrhundert sowie häufigeren und längeren Hitzeperioden im Sommer zu rechnen ist. Das betrifft vor allem die urbanen Räume der Region, insbesondere die Stadt Leipzig und ihr Umland. Handlungsbedarf besteht somit auch darin, bioklimatische Belastungen von Siedlungsbereichen zu minimieren, die zudem durch den städtischen Wärmeinseleffekt vorbelastet sind.

Die gemäß LEP als „Sanierungsbedürftige Bereiche der Landschaft“ festzulegenden Siedlungsflächen mit Überwärmungsgefahr wurden in der Bewertung der Vulnerabilität

urbaner Räume gegenüber Hitzebelastungen konkretisiert – und im Regionalplanentwurf als „Gebiete zur Erhöhung des Anteils an klimatischen Komfortinseln“ festgelegt. Dabei gilt die Vulnerabilität urbaner Räume gegenüber Hitzebelastungen als Verletzbarkeit, die sich aus der Aggregation der prognostizierten Anzahl an Hitzetagen (Tagesmaximum  $\geq 30$  °C) mit sozialen Aspekten (demografische Sensitivität – basierend auf der Dichte sensibler Bevölkerungsgruppen und Einrichtungen) und mit der Bebauungsstruktur (nutzungsbedingte Sensitivität – basierend auf dem Versiegelungsgrad und der Bebauungsdichte/Nutzungsstruktur) ableitet. Berücksichtigt werden auch Verminderungs- und Ausweichkapazitäten (klimatisch wirksame Grün-, Gehölz- und Wasserflächen sowie siedlungsnaher Erholungsflächen, vgl. Schmidt et al. 2011). Am stärksten vulnerabel ist der Verdichtungsraum Leipzig, insbesondere in den verdichteten Bereichen der Kernstadt. Dort besteht der größte Handlungsbedarf dahingehend, mögliche Hitzebelastungen vorsorgend zu mindern. Neue klimaökologische „Komfortinseln“ können dazu beitragen. Neben der bereits etablierten Festlegung „Regional bedeutsamer Kalt- und Frischluftentstehungsgebiete“ sowie „Regional bedeutsamer Kalt- und Frischluftabflussbahnen“ im Regionalplan, die siedlungsklimatisch bedeutsame Bereiche vor Neubebauung und Versiegelung sichern sollen, setzen die „Gebiete zur Erhöhung des Anteils an klimatischen Komfortinseln“ für die Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen durch die kommunale Planungsebene einen Rahmen.

### Forstwirtschaft (Waldumbau und Waldmehrung)

Waldumbau und Waldmehrung sind wichtige Handlungsschwerpunkte in der Region, mit denen sich Raumnutzungen vorausschauend an den Klimawandel anpassen lassen. KlimaMORO I und das vertiefende KlimaMORO II schaffen dafür wichtige Grundlagen. Der landesplanerische Auftrag lautete, Waldgebiete, die vor dem Hintergrund des Klimawandels vorrangig umzubauen sind, als „Sanierungsbedürftige Bereiche der Landschaft“ im Regionalplan festzulegen. Vor diesem Hintergrund galt es, die Vulnerabilität der Wälder in der Region zu bewerten und regionale Prioritäten für den erforderlichen Waldumbau zu setzen. Die KlimaMORO-Projektpartner stimmten sich dazu intensiv mit den zuständigen Forstbehörden ab. Im Südraum Leipzig vertieften sie die Aspekte Gebietswasserhaushalt und Waldumbau räumlich und sachlich. Dafür entstanden unter anderem begleitende Fachgutachten und Expertisen zum Teilaspekt Wasserhaushalt.

Die im Ergebnis vorliegende Risikoanalyse zu bestands- und standortkonkreten Sensitivitäten der Waldbestände gegenüber klimatischen Veränderungen bildet die Grundlage, um „Regionale Schwerpunkten des Waldumbaus“ im Regionalplan festzulegen. Darüber hinaus erarbeiteten die Projektpartner Empfehlungen und Handlungsstrategien für die Waldpflege und -entwicklung, die sich an die forstliche Fachplanung sowie Waldbesitzer richten. Dies diente der vorausschauenden Anpassung an den Klimawandel.

### 3

Auszug aus dem Regionalplan Leipzig-West Sachsen 2017 (Entwurf gemäß § 2 Abs. 2 SächsLPiG): Karte 15 „Sanierungsbedürftige Bereiche der Landschaft“; Festlegung Klimakomfortinseln



Quelle: RPV-LWS 2017

4

Auszug aus dem Regionalplan Leipzig-West-sachsen 2017 (Entwurf gemäß § 2 Abs. 2 SächsLPlG): Karte 15 „Sanierungsbedürftige Bereiche der Landschaft“; Festlegungen zum Waldumbau

Festlegungskriterien	Festlegungen Regionalplanentwurf 2017
<p>zusammenhängende Waldbestände mit sehr hohem und hohem Risiko des Bestandsausfalls bzw. des Vitalitätsverlusts aufgrund hoher Vulnerabilität gegenüber dem Klimawandel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>hohe Vulnerabilitäten gegenüber Trockenphasen, Schädlingsbefall, Sturmwurf oder Waldbrand</li> <li>im Südraum Leipzig zudem gegenüber Vernässung, Vitalitätsverlust infolge sensibler Altersstufen oder geringer Standortgerechtigkeit unter Berücksichtigung von Klimaszenarien</li> </ul>	<p>Ziel 4.2.2.5 Fichtendominierte Waldbestände in „Regionalen Schwerpunkten des Waldumbaus“ sind durch die Erhöhung des Anteils trockenheitsverträglicher, standortangepasster Baumarten in stabile und strukturreiche Mischwälder umzubauen.</p> <p>Ziel 4.2.2.6 Strukturarme Pappel-, Birken- und Aspenbestände in „Regionalen Schwerpunkten des Waldumbaus“ in der Bergbaufolgelandschaft des Südraums Leipzig sind durch die Erhöhung des Anteils standortangepasster, klimarobuster Baumarten in stabile, strukturreich durchmischte und mehrschichtige Laubmischwälder umzubauen.</p>




**Forstwirtschaft (Kap. 4.2.4)**

Regionale Schwerpunkte des Waldumbaus

Quelle: RPV-LWS 2017

5

Auszug aus dem Regionalplan Leipzig-West-sachsen 2017 (Entwurf gemäß § 2 Abs. 2 SächsLPlG): Karte 14 „Raumnutzung“; Festlegungen zum Schutz und zur Mehrung des Waldes

Festlegungskriterien	Festlegungen Regionalplanentwurf 2017
<p>Gunsträume für die Waldmehrung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>landwirtschaftlich genutzte Böden mit hoher Vulnerabilität gegenüber Trockenphasen</li> <li>Fließgewässereinzugsgebiete mit geringer Niedrigwasserführung und hoher Sensitivität gegenüber Verringerung des sommerlichen Wasserdargebots</li> </ul> <p>Restriktionsbereiche für die Waldmehrung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>vernässungsgefährdete Bereiche (Grundwasserflurabstand 0 bis 1m) im Nord- und Südraum Leipzig</li> <li>siedlungsklimatisch bedeutsame Kaltluftentstehungsgebiete sowie Kalt- und Frischluftabflussbahnen</li> </ul>	<p>Ziel 4.2.2.4 Aufforstungen sind standort- und funktionsgerecht, klimawandelangepasst und naturnah vorzunehmen.</p>




**Raumordnerische Festlegungen**

<b>Freiraum</b>	<b>Vorrang-</b>	<b>Vorrang-</b>	
	<b>gebiet (Z)</b>	<b>gebiet (G)</b>	
Schutz des vorhandenen Waldes (Plankapitel 4.2.2)			
Waldmehrung (Plankapitel 4.2.2)			

Quelle: RPV-LWS 2017

Den Folgen des Klimawandels wird nicht nur entgegen gewirkt, indem vorhandene Wälder zu standortgerechten Mischwäldern mit einer hohen Anpassungsfähigkeit umgebaut werden. Auch die Neubegründung von Wäldern in der Region Leipzig-West Sachsen dient diesem Ziel. Dazu setzt der LEP Sachsen über räumliche Schwerpunkte hinaus Prioritäten. Dazu dienen entsprechende Festlegungskriterien, die der Notwendigkeit der Anpassung an den Klimawandel durch Waldmehrung Rechnung tragen. Die Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zur Waldmehrung soll danach insbesondere auf der Grundlage nachfolgender Kriterien vorgenommen werden:

- Umwandlung von Bereichen, die in der Naherholungszone von Siedlungsbereichen mit hoher Einwohnerdichte liegen und die derzeit eine geringe lokalklimatische Entlastungswirkung aufweisen, in Bereiche mit lokalklimatischer Ausgleichswirkung gegenüber sommerlicher Hitzebelastung,
- Sicherung des Biotopverbundes über Wanderungskorridore,
- Umwandlung von landwirtschaftlich genutzten Gebieten mit hohem Ertragsausfallrisiko.

Ein objekt konkretes Zusammenwirken mit den zuständigen Forstbehörden begleitete die Aktivitäten. Exemplarisch dafür steht der Waldumbaupfad im Colditzer Forst, der im April 2013 ausgehend von einem Flyer zur Thematik (RPV-LWS 2011a) unter großer öffentlicher Anteilnahme eingeweiht wurde. Die Waldgebiete in der Region – teilweise mit Fichten-Reinbeständen – weisen auch gegenüber heftiger werdenden Sturmereignissen besondere Anfälligkeiten auf.

Der im Flyer benannte Handlungsbedarf für einen nachhaltigen Waldumbau bestätigte sich in jüngster Zeit sehr deutlich. Nachdem bereits der Herbststurm „Herwart“ 2017 beträchtliche Schäden verursacht hatte, hinterließ „Friederike“ im Januar 2018 in den meisten Waldgebieten in Leipzig-West Sachsen ein Bild der Verwüstung. Das bestätigte damit die bereits vor Jahren getroffenen Einschätzungen.

### **Hochwasserschutz**

Zum Portfolio der Regionalplanung gehört nicht nur die Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zum vorbeugenden Hochwasserschutz, die Retentionsräume sichern und rückgewinnen, das Wasserrückhaltevermögen in der Landschaft verbessern und der Risikovorsorge in potenziellen Überflutungsbereichen dienen soll. Sie sichert auch die Gebiete für technische Hochwasserschutzmaßnahmen.



Foto: Maja Schottke

### **Schäden durch den Sturm „Friederike“ in der Annaburger Heide**

men. Die Hochwasserkatastrophen vom August 2002 und vom Juni 2013 sensibilisierten alle Beteiligten nachhaltig für derartige Ereignisse.

Die Folgelandschaften des Braunkohlenbergbaus weisen dabei besondere Verhältnisse auf. Einerseits haben aktive Tagebaue in der Vergangenheit in großem Umfang Auenbereiche und damit natürliche Hochwasserretentionsflächen in Anspruch genommen. Andererseits ermöglicht die Bewirtschaftung von Tagebauseen einen Ausgleich. Die Regionalplanung berücksichtigt dieses Potenzial bereits seit den 1990er-Jahren, als sie in den Sanierungsrahmenplänen als Teilregionalpläne entsprechende Festlegungen getroffen hat. Auf dieser Grundlage ließ sich der Zwenkauer See im gleichnamigen Tagebaubereich als Hochwasserspeicher mit einer Staulamelle von 2,1 Metern Höhe ausbauen. Dieser ermöglicht einen Rückhalt von 20 Mio. Kubikmetern Wasser und sichert damit die Unterlieger an der Weißen Elster, darunter Leipzig und Halle, deutlich besser ab. Das System bestand 2013 seine Bewährungsprobe, indem es bis zu 138 Kubikmeter Wasser pro Sekunde ableitete und damit eine Scheitelkappung von rund 20 Prozent bewirkte – und das, obwohl es zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht fertiggestellt war.



Foto: Andreas Berkner

### Muldedurchbruch am Seelhausener See infolge des Hochwassers im Juni 2013

Im zu Sachsen-Anhalt länderübergreifenden Tagebaubereich Goitzsche brach die Mulde sowohl 2002 als auch 2013 aus ihrem verlegten Lauf aus und strömte in den Seelhausener See und in den Großen Goitzschensee über. Einerseits

zerstörte dies vielerorts Deiche und Böschungssysteme; andererseits nahmen die Tagebauseen im Zuge der Ereignisse 100 bzw. 70 Mio. Kubikmeter Wasser auf, die flussabwärts nicht abflusswirksam wurden. Die Regionalplanung griff dieses Potenzial im Zuge der Gesamtfortschreibung des Sanierungsrahmenplans frühzeitig auf, indem sie Optionen zur Schaffung von Retentionsräumen sicherte (RPV-LWS 2016a). Die Fachplanung griff diese auf. Die Optionen bezogen sich auf Festlegungen

- zur möglichen Herstellung einer Speicherlamelle im Seelhausener See mit 30 Mio. Kubikmetern Volumen,
- zur Vermeidung von Nutzungskonflikten durch Ausweisung einer Baubeschränkungslinie und
- zur Neuordnung des Vorflutsystems einschließlich der erforderlichen Zu- und Ableiter.

Das MORO-Projektteam „Regionalentwicklung und Hochwasserschutz in Flussgebieten“ (BMVI 2017) ließ das Sanierungsgebiet als Fallbeispiel in seine Arbeit einfließen. Zu den bergbauspezifischen Einflüssen auf den Gebietswasserhaushalt insgesamt legte die Regionalplanung Leipzig-West Sachsen ausgehend von einem „Flutungs-, Wasserbehandlungs- und Nachsorgekonzept Mitteldeutschland“ des Sanierungsträgers (LMBV 2016) eine umfassende „Bestandsaufnahme und Ableitung von Handlungserfordernissen im öffentlichen Interesse“ vor (RPV-LWS 2016b).

## Fazit

Das Ineinandergreifen von analytischen, instrumentellen und umsetzungsorientierten Schritten prägte die systematische Befassung mit der Thematik in der Planungsregion Leipzig-West Sachsen. Mit der regionsweiten Vulnerabilitätsanalyse als Ergebnis des KlimaMORO entstand eine fundierte und aktuelle Fachgrundlage, aus der sich konkrete Empfehlungen für die laufende Gesamtfortschreibung des Regionalplans ableiten ließen. Zugleich erfolgt eine modulare Fortschreibung der Landschaftsrahmenplanung für die Region mit den Modulen „Klimaprojektionen“ und „Klimafolgenabschätzung“. Diese schließt eine Bewertung der Empfindlichkeit von Arten und Lebensräumen sowie des Naturhaushalts gegenüber dem Klimawandel ein und bildet damit eine Grundlage für den „Klimacheck“ zum Regionalplan.

Im Zuge des landes- und regionalplanerischen Instrumentariums gibt es zahlreiche Möglichkeiten, notwendige Klimaanpassungen in die formellen Planwerke zu integrieren. Über die bekannten Vorrang- und Vorbehaltsgebiete hinaus ist exemplarisch auf die Instrumente „Sanierungsbedürftige Bereiche der Landschaft“ und „Bereiche mit besonderen Nutzungsanforderungen“ zu verweisen. Sie verbinden raumordnerische Ziele mit einer entsprechenden räumlichen Kulisse. Spezifische Möglichkeiten für die „Landschaften nach der Kohle“ bieten die Sanierungsrahmenpläne speziell zum Hochwasserschutz.

Über den „KlimaMORO-Prozess“ entwickelte sich zudem eine intensive und ergebnisorientierte Zusammenarbeit zwischen Raumordnungs- und Fachplanung, die wechsel-

seitige Bezüge herstellt, Potenziale aufgreift, Kommunikationsplattformen einschließt und umsetzungsorientiert wirkt. Diese stützt sich auf ein umfassendes Akteursnetzwerk in der Region, das Kommunen, Verbände, Fachbehörden, Wirtschaft und Wissenschaft gleichermaßen umfasst, Synergieeffekte erschließt und maßgeblich zu einer Verstärkung des

Grundanliegens im Sinne eines „klimaanpassungsorientierten Denkens“ beiträgt. Mit möglichst konkreten Erkenntnissen und Handlungsempfehlungen kann zugleich dazu beigetragen werden, raumordnungsplanerische Anliegen auch in ihrer öffentlichen Wahrnehmung zu stärken und zu befördern.

## Literatur

**BMVI** – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), 2016: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016. Berlin.

**BMVI** – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), 2017: Handbuch zur Ausgestaltung der Hochwasservorsorge in der Raumordnung. MORO Regionalentwicklung und Hochwasserschutz in Flussgebieten. Berlin/Bonn.

**LMBV** – Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (Hrsg.), 2016: LMBV Flutungs-, Wasserbehandlungs- und Nachsorgekonzept Mitteldeutschland. Gestaltung von Gewässersystemen in den Bergbaulandschaften Mitteldeutschlands. Senftenberg/Leipzig.

**RPV LWS** – Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen (Hrsg.), 2011a: Colditzer Forst. Waldumbau erleben. Leipzig.

**RPV-LWS** – Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen (Hrsg.), 2011b: Vulnerabilitätsanalyse zum Klimawandel Modellregion West Sachsen. Ergebnisbroschüre zum KlimaMORO. Leipzig.

**RPV-LWS** – Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen (Hrsg.), 2014: Anpassungsstrategien an den Klimawandel für den Südraum Leipzig. Ergebnisbroschüre zum KlimaMORO (Phase II). Leipzig.

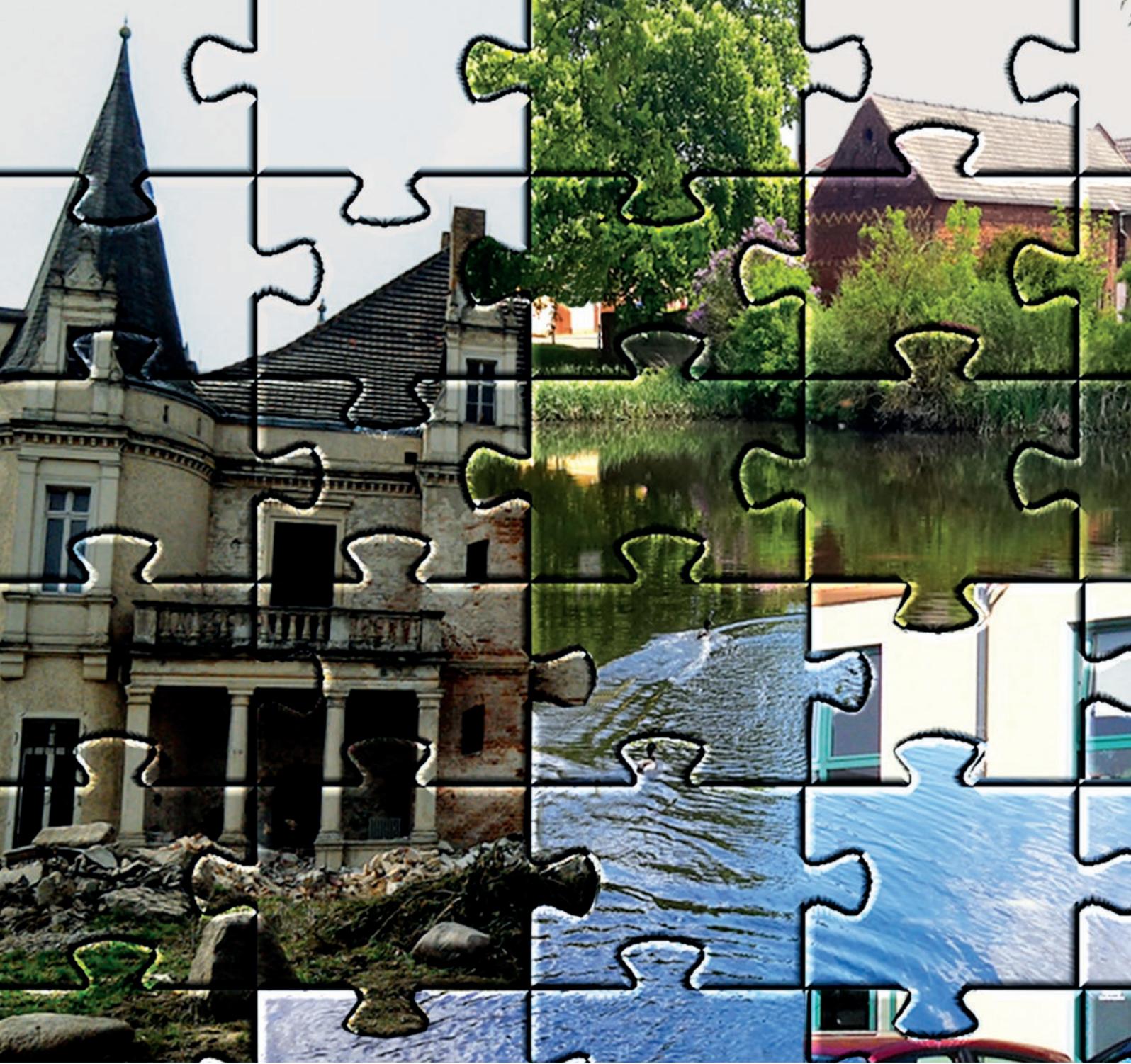
**RPV LWS** – Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen (Hrsg.), 2016a: Braunkohlenplan als Sanierungsrahmenplan für die Tagebaubereiche Goitzsche, Delitzsch-Südwest und Breitenfeld. Beteiligungsentwurf. Leipzig.

**RPV-LWS** – Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen (Hrsg.), 2016b: Gestaltung des Wasserhaushalts in den bergbaubeeinflussten Teileinzugsgebieten von Weißer Elster und Pleiße im öffentlichen Interesse. Grundsatzpapier zur Bestandsaufnahme und Ableitung von Handlungserfordernissen. Leipzig.

**RPV-LWS** – Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen, 2017: Regionalplan Leipzig-West Sachsen 2017, Entwurf im Zuge der Gesamtfortschreibung des Regionalplans West Sachsen 2008 für das Verfahren gemäß § 9 Abs. 2 ROG i. V. m. § 6 Abs. 2 SächsLPlIG in der Fassung vom 14.12.2017. Leipzig.

**Schmidt, Catrin; Seidel, Andrea; Kolodziej, Jan; Klama, Katrin; Schottke, Maja; Berkner, Andreas; Friedrich, Manfred; Chmielecki, Stephan, 2011: Vulnerabilitätsanalyse West Sachsen. Bearbeitet durch die TU Dresden im Auftrag des Regionalen Planungsverbandes Leipzig-West Sachsen. Dresden/Leipzig.**

**SMI** – Sächsisches Staatsministerium des Innern, 2013: Landesentwicklungsplan. Dresden.



ZWISCHEN DEN STÜHLEN:  
POLITISCHE EGOISMEN UND  
FACHLICHE NOTWENDIGKEIT



Quelle: Marion Schilling

## Der sachliche Teilplan „Daseinsvorsorge“ von Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg

In der Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg müssen Zentrale Orte festgelegt werden, um die öffentliche Daseinsvorsorge und ihre Tragfähigkeit in der Kommunalpolitik zu sichern. Aber: Jede Kommune möchte einen Zentralen Ort in ihrem Verantwortungsbereich haben. Wie lässt sich dieser Spagat in der Regionalplanung meistern? Der Beitrag gibt Empfehlungen aus der Planungspraxis – und stellt den sachlichen Teilplan von Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg vor.

---

### Marion Schilling

ist Diplom-Agrar-Ingenieurin und Geschäftsstellenleiterin der Regionalen Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg.  
anhalt-bitterfeld-wittenberg@gmx.de

### Steffi Pforte

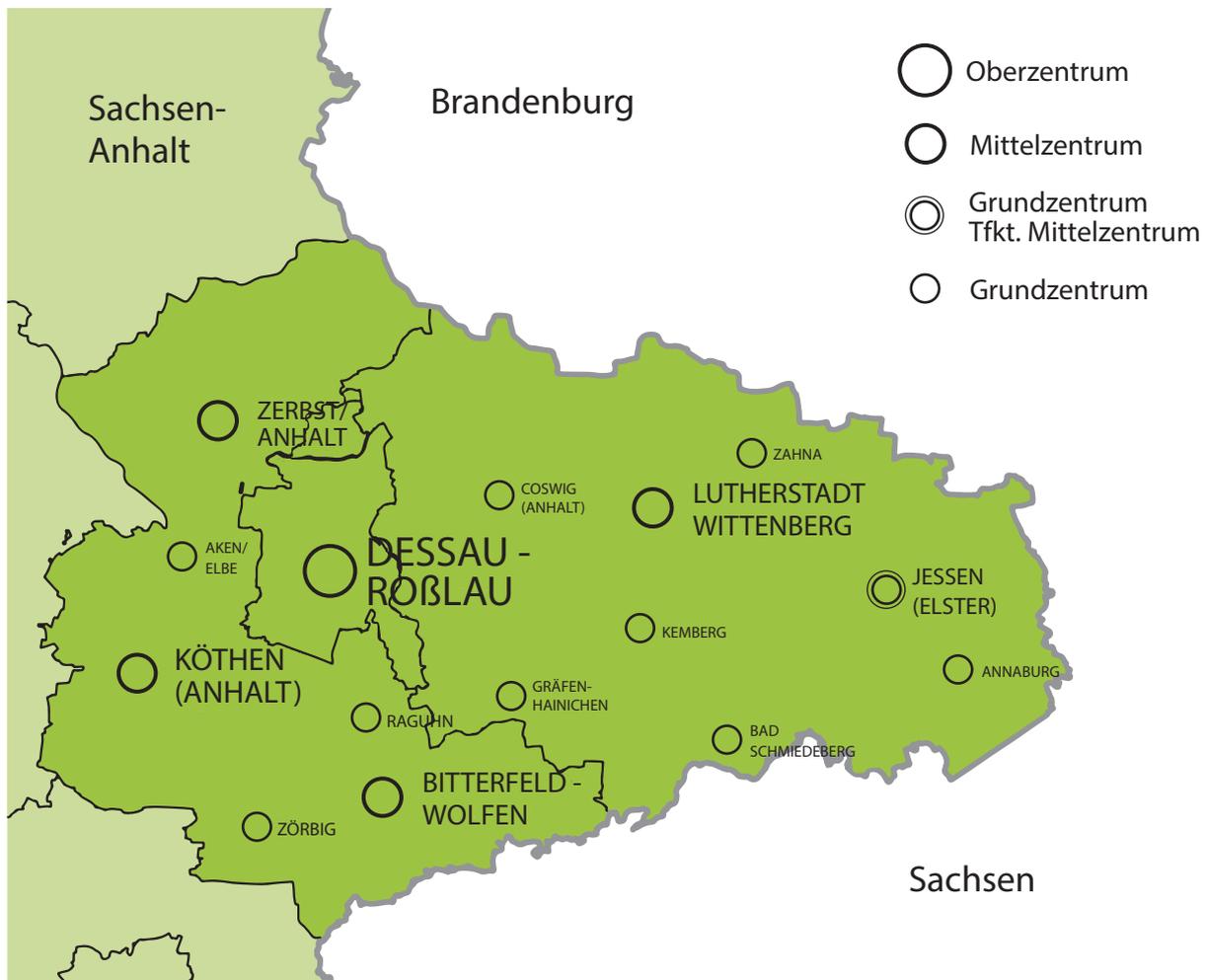
ist Diplom-Chemikerin und Sachbearbeiterin der Regionalen Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg.  
anhalt-bitterfeld-wittenberg@gmx.de

Im Osten des Bundeslandes Sachsen-Anhalt liegt die Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg. Sie gehört mit einer Einwohnerdichte von 104 Einwohnern je Quadratkilometer dem ländlichen Raum an. Dabei unterscheiden sich die Einwohnerdichten innerhalb der Region stark: In der kreisfreien Stadt Dessau-Roßlau leben 339 Einwohner auf einem Quadratkilometer, im Landkreis Anhalt-Bitterfeld 113 und im Landkreis Wittenberg 67 (Stand 2015). Die Kulturlandschaft vereint materielle und ideelle historische und moderne Kulturgüter, kulturelle Traditionen und das Wirken herausragender Persönlichkeiten mit einer einzigartigen Naturlandschaft und modernen Nutzungsformen. Deutschlandweit einzigartig ist die Dichte von drei UNESCO-Welterbestätten im Kulturraum der Mittleren Elbe (UNESCO-Biosphärenreservat).

Auf einzigartige Weise schrumpft leider auch die Bevölkerung seit der Wiedervereinigung Deutschlands. In den Jahren 1990 bis 2015 hat die Region fast 27 Prozent ihrer Einwohner verloren. Nach der 6. Regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt steigt dieser Verlust bis 2030 auf fast 38 Prozent an. Das trifft nicht nur den ländlichen Raum, sondern auch das Oberzentrum Dessau-Roßlau und die vier Mittelzentren. Damit einher gehen verlorene Infrastrukturen wie Schulen und Einkaufsmöglichkeiten, ein ausgedünntes und verteuertes ÖPNV-Angebot oder stetig steigende Kosten bei der Unterhaltung inzwischen überdimensionierter Wasserver- und Abwasserentsorgungsanlagen. Gleichzeitig gibt es zahlreiche überflüssige Infrastruktur wie Stadtteile in Plattenbauweise und Sportstätten.

**1**

Die Lage der Region Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg



Quelle: Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg

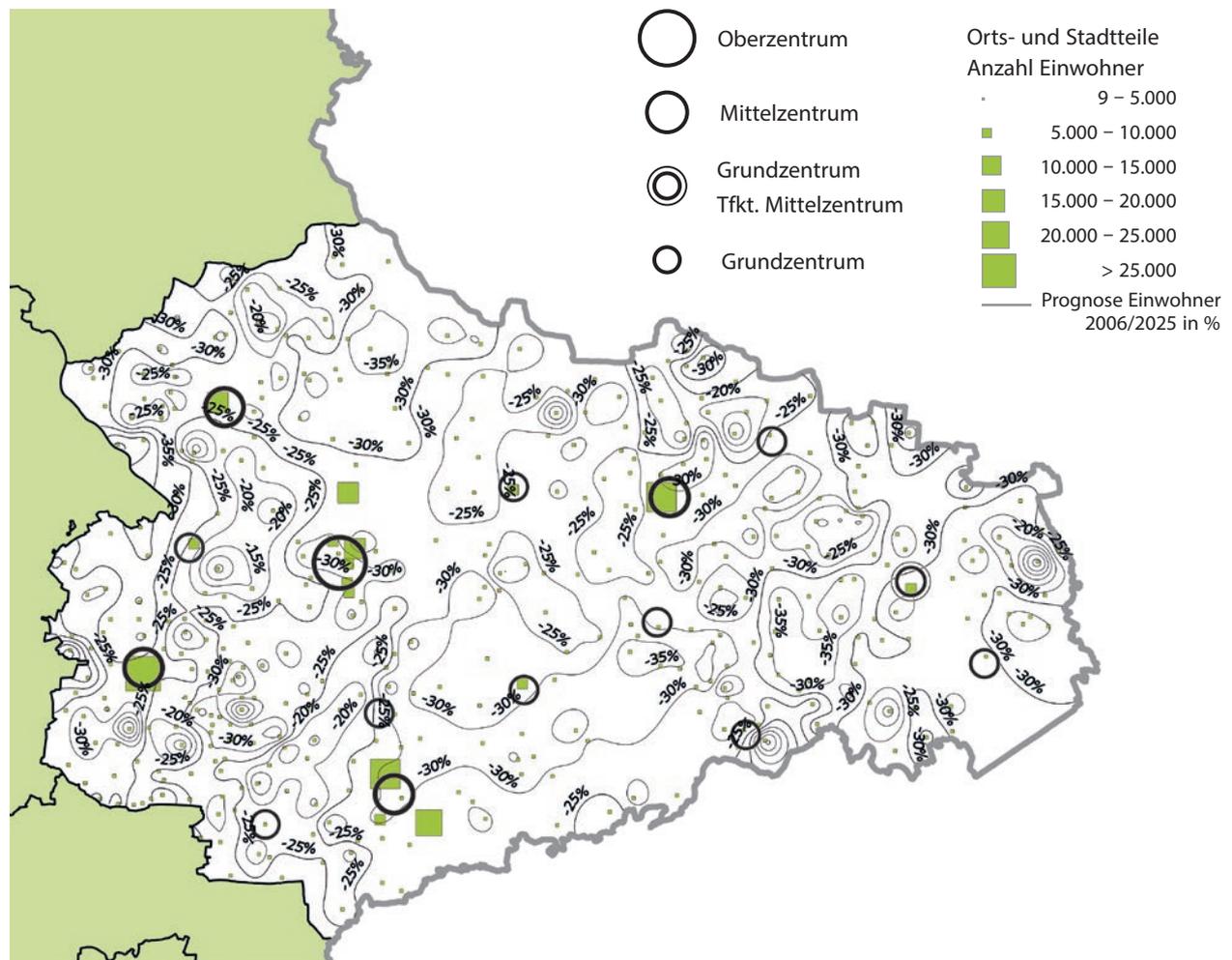
## Der sachliche Teilplan Daseinsvorsorge

Im Zuge der Kommunalgebietsreform entstanden in der Planungsregion bis zum Jahr 2011 aus 232 Kommunen 20 leistungsfähige Einheitsgemeinden. Als der Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt (LEP-ST 2010) in Kraft trat, erhielt die Regionalplanung den Planauftrag, die Grundzentren zu überprüfen und gegebenenfalls neu auszuweisen. Da diese Planung erfahrungsgemäß zu höchst emotionalen und politisch geprägten Diskussionen führt und thematisch gut vom Gesamtregionalplan zu lösen ist, beschloss die Regionalversammlung im Dezember 2011, einen sachlichen Teilplan „Daseinsvorsorge – Ausweisung der

Grundzentren“ aufzustellen. Die inhaltlichen Schwerpunkte gab der LEP-ST 2010 vor. In den Zielen 37 und 38 legt er fest, dass die Regionalplanung den Zentralen Ort räumlich abgrenzen muss – entsprechend seines Siedlungsgebietes und seiner Erweiterungen im Rahmen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Das betrifft sowohl die im LEP-ST 2010 festgelegten Mittelzentren Bitterfeld-Wolfen (40.500 Einwohner), Lutherstadt Wittenberg (46.500), Zerbst/Anhalt (22.100) und Köthen (Anhalt) (26.500) als auch die laut Ziel 39 im Regionalen Entwicklungsplan auszuweisenden Grundzentren.

### 2

#### Die gebietsbezogene Einwohnerentwicklung der Region Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg



Quelle: Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg

Neben den festzulegenden Grundzentren und den räumlich abzugrenzenden Mittel- und Grundzentren sah die Regionalplanung in den Bereichen Bodenschutz, Siedlungsflächenentwicklung und Infrastrukturausstattung einen Regelungsbedarf. Diese Themen lassen sich inhaltlich nicht voneinander trennen.

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Einwohner wuchs in der Region von 1990 bis heute um 46 Prozent an (1992: 585 m<sup>2</sup>/EW; 2013: 1.034 m<sup>2</sup>/EW) – die Bevölkerung schrumpfte im selben Zeitraum aber um 27 Prozent. Die weiter sinkenden Einwohnerzahlen führen unweigerlich

zu immer mehr leerstehenden Immobilien. Die Einwohnerdichte reduzierte sich vor allem außerhalb der Zentralen Orte stark. In vielen Hofstellen zum Beispiel wohnen heute oft nur noch einzelne, bereits hochbetagte Personen – während dort vor 1990 mehrere Familien lebten. Der faktische Leerstand ist somit noch verdeckt und lässt sich schwer prognostizieren. Dennoch ist dieser Entwicklung planerisch Rechnung zu tragen. Eine geordnete, bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung unter der Maxime „Innen- vor Außenentwicklung“ trägt zugleich auch aktiv zum Bodenschutz bei und verbessert die Auslastung der vorhandenen Infrastruktur.

## Vorbereitung und Konsultationsprozess

### Grundzentren ermitteln

Die mit der Regionalplanung beauftragte Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg konnte auf das Zentrale-Orte-Konzept (vgl. RPG A-B-W 2008) zurückgreifen, das die Grundlage für die Stellungnahme zum LEP-ST 2010 bildete. Es beschäftigte sich insbesondere mit der Frage, ob es für die Region vorteilhaft ist,

- funktionsteilige Zentrale Orte,
- oberzentrale Teilfunktionen der Mittelzentren und
- mittelzentrale Teilfunktionen der Grundzentren festzulegen.

Ende 2011 führte die Regionale Planungsgemeinschaft mit allen Bürgermeistern der 15 Kommunen ohne Mittel- und Oberzentrum separate Gespräche, um das Planaufstellungsverfahren vorzubereiten. Die Gespräche gestalteten sich erwartungsgemäß schwierig. Sie waren von Anfang an überschattet von negativen Pressemitteilungen wie „Städte müssen um Zuschüsse bangen“ und „Dadurch drohen mindestens 39 [...] Orte ihren Status als Grundzentrum zu verlieren“ (MZ 2008). Den Kommunalpolitikern leuchtete nicht ein, dass einige der neu gebildeten großen Gemeinden keinen Ortsteil als Grundzentrum entwickeln durften oder der Status gar verloren gehen sollte.

Verantwortlich dafür waren die unterschiedlichen Kriterien der Landesregierung Sachsen-Anhalt in den Verfahren zur Gemeindegebietsreform und zur Landesentwicklungsplanung. Diese verantworteten verschiedene Fachressorts. Das von der Landesregierung am 7. August 2007 verabschie-

dete Leitbild zur Gemeindegebietsreform (LSA 2007) gab vor, dass in neuen zukunftsfähigen und leistungsstarken Kommunen im Zuge der Kommunalgebietsreform mindestens 10.000 Einwohner leben sollten – und im prägenden Ort 40 Prozent dieser Einwohner. Ausnahmen waren nur in dünn besiedelten Gebieten (unter 70 EW/km<sup>2</sup>) zulässig. Der prägende Ort sollte als Kristallisationskern der Grundversorgung erhalten und entwickelt werden. „Daher muss für die Annahme eines prägenden Ortes dieser zugleich regelmäßig ein Grundzentrum nach dem LEP des LSA sein“ (LSA 2007: 109). Typische Versorgungseinrichtungen sind Sekundarschulen, die Gemeindeverwaltung, lokale Sportstätten, Handelseinrichtungen, der ÖPNV zum Mittelzentrum, Ärzte und Apotheken.

Die Landesregierung positionierte sich kurze Zeit später: Nun sollte das dreistufige Zentrale-Orte-System die Daseinsvorsorge absichern. Es galt als das geeignete Instrument, um gleichwertige Lebensbedingungen im gesamten Land durchzusetzen. Im März 2008 legte das Kabinett die inhaltlichen Kriterien für die Ausweisung von Grundzentren im LEP-ST 2010 fest. Danach sollten in einem Grundzentrum mindestens 3.000 und in seinem Einzugsbereich 12.000 Einwohner leben. Die vorgegebene Einwohnerstärke sollte die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Infrastrukturen sicherstellen.

Der Konflikt wird deutlich. Das Land wollte das System der Zentralen Orte als Reaktion auf die anhaltende negative Bevölkerungsentwicklung straffen und besonders die Mittelzentren als Ankerpunkte im ländlichen Raum stärken.

Nicht nur die kleineren Kommunen, auch die größeren im Umland der Mittelzentren, sahen die Interessen des ländlichen Raumes nicht ausreichend berücksichtigt. Fazit der Gespräche mit den Bürgermeistern war, dass mit dieser Vorgehensweise der Glaube an die Kommunalgebietsreform verloren ginge. Dies sei politisch nicht zu vermitteln. Die Ausweisung eines Ortsteils als Grundzentrum verband sich mit der Hoffnung, Schulstandorte am Ort zu halten, Siedlungs- und Gewerbegebiete einfacher ausweisen zu können und mehr Geld aus dem Finanzausgleichsgesetz zu erhalten. Nicht zuletzt sollte sie auch die Diskussion beenden, in welchem Ortsteil welche Infrastruktur der Daseinsvorsorge vorrangig zu entwickeln ist. Die Bürgermeister vertraten die Ansicht, dass es für den ländlichen Raum als zukunftsfähiger Wohn-, Arbeits- und Lebensraum erforderlich ist, in allen Gebietskörperschaften mindestens ein Grundzentrum als ländlichen Versorgungskern auszuweisen – ganz besonders nach der Kommunalgebietsreform.

Sechs der neu gebildeten Kommunen erfüllten das Einwohnerkriterium von 3.000 Einwohnern im Zentralen Ort nicht oder es war wegen Erreichbarkeitsdefiziten nicht notwendig. Den Grundgedanken, jede Kommune solle einen Zentralen Ort haben, diskutierten die Teilnehmenden der Regionalversammlung offen. Sie nahmen ihn anfangs auch überwiegend positiv auf. Eine Zielfestlegung sollte klarstellen, dass ein neu festgelegtes Grundzentrum planungsrechtlich nicht automatisch großflächigen Einzelhandel ansiedeln darf. Alles andere hätte die Ober- und Mittelzentren möglicherweise geschwächt. Die Ausweisung der Grundzentren sollte nicht unter dem Aspekt einer wachsenden Infrastruktur gesehen werden. Vielmehr ging es darum, den Bestand an Grundschulen, Sekundarschulen, medizinischen Versorgungseinrichtungen und nicht zuletzt der Einwohnerzahl zu stabilisieren.

Dieser Planungsansatz wurde allerdings aufgegeben, weil die Oberste Landesentwicklungsbehörde ihn nicht genehmigen konnte – er entsprach nicht den Kriterien des LEP-ST 2010.

### **Siedlungsflächenentwicklung, Infrastrukturauslastung, Bodenschutz**

Da die Kommunalpolitiker die Stabilisierung und das Wachstum der Bevölkerung eng mit der Ausweisung von neuen Siedlungsflächen verbinden, war dieser Punkt ausführlich zu diskutieren. Bereits im Jahr 2006 hatte die Regionalversammlung beschlossen, dass zusätzliche Bauflächen in Flächennutzungsplänen anhand eines einheitlich anzuwen-

denden Schemas für Wohnbauandbedarf bewertet werden müssen. Dabei sind aktuelle Bevölkerungsentwicklungen und Bauflächenreserven einzubeziehen (vgl. RPG A-B-W 2006).

In den Jahren 2007 bis 2009 wurde das Modellprojekt „Dorfumbau – Zukunftsfähige Infrastruktur im ländlichen Raum“ im Modellvorhaben „Region schafft Zukunft“ des BMVBS durchgeführt (vgl. RPG A-B-W 2009). Dabei untersuchte ein Projektteam in zwei unterschiedlich strukturierten Kommunen der Planungsregion die technischen und sozialen Infrastrukturen und deren Anpassungsmöglichkeiten im demografischen Wandel. Es arbeitete drei Strategien für eine zukunftsfähige Infrastruktur im ländlichen Raum heraus:

- Anpassung der vorhandenen überdimensionierten Infrastruktur
- Planung bedarfsgerechter und nachhaltiger Infrastruktur
- Erhöhung der regionalen Wertschöpfung

Den konkreten Handlungsbedarf zur Regulierung der Siedlungsflächenentwicklung zeigten bereits die Raumordnungsberichte auf (vgl. RPG A-B-W 2007 und vgl. RPG A-B-W 2013). Zum Zeitpunkt der Datenerhebung waren in der Planungsregion rund 900 ha als unbebaute Bruttowohn- und Mischgebietsflächen mit Platz für etwa 18.000 Wohneinheiten ausgewiesen. Das überstieg den Bedarf um das Fünffache. Die gleichzeitig schrumpfende Anzahl der Haushalte – ab 2015 prognostizierte das BBSR eine weitere jährliche Abnahme um 0,3 bis 0,4 Prozent – zwang zum Handeln. Darüber hinaus war es erforderlich, innerstädtische und -dörfliche Bereiche sowie die teilweise überdimensionierte Ver- und Entsorgungsinfrastruktur tragfähig zu halten. Dies lässt sich nur durch eine flächen- und kostensparende Innenentwicklung erreichen.

Die genannten Beispiele zeigen, dass sich die Regionale Planungsgemeinschaft seit ihrer Gründung im Jahr 2001 kontinuierlich mit dem Problem der Siedlungsflächenentwicklung, Flächensparen und Innenentwicklung unter bisher beispiellosen demografischen Bedingungen befasst hat. Daher einigte sich die Regionalversammlung darauf, folgende Ziele im sachlichen Teilplan „Daseinsvorsorge“ festzulegen: weniger Inanspruchnahme von Grund und Boden, ausgenutzte Innenentwicklungspotenziale und gemeindliche Gesamtkonzepte zur Flächenentwicklung und Infrastrukturausstattung.

## Das Planungsergebnis

### Grundzentren festlegen

Zunächst stellte die Regionale Planungsgemeinschaft die Grundzentralität von Orten anhand ihrer Infrastruktur fest. Notwendig waren dafür mindestens Grund- und Sekundarschule, Kindertagesstätte, Handelseinrichtungen für Grundversorgung, Allgemeinmediziner und Apotheke. Ausgehend von der Infrastruktur ließ sich ein grundzentraler Versorgungskern definieren. Er bildete die Basis, um die Erreichbarkeit zu ermitteln. Dabei betrachtete die Regionale Planungsgemeinschaft vordergründig die grundzentralen Versorgungskerne der Ober- und Mittelzentren innerhalb der Region und angrenzender Planungsregionen sowie die Grundzentren benachbarter Planungsregionen. Die Bevölkerung des grundzentralen Versorgungsbereiches muss den Versorgungskern in der Regel innerhalb von 15 Minuten PKW-Fahrzeit (MIV) erreichen. Das trifft auf 76 Prozent

der Einwohner der Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg zu. Danach prüfte die Regionale Planungsgemeinschaft, welche den Tragfähigkeitskriterien des LEP-ST 2010 entsprechenden Grundzentren (3.000 Einwohner im Zentralen Ort und 12.000 im Versorgungsbereich) die Erreichbarkeit der übrigen Einwohner verbessern. Sie berücksichtigte besonders den dünn besiedelten Raum im Osten der Planungsregion mit nur 53 Einwohnern pro Quadratkilometer. Hier wurde von den Tragfähigkeitskriterien abgewichen. Bei Festlegung von insgesamt zehn Grundzentren erreichen 96 Prozent aller Einwohner innerhalb einer angemessenen Zeit einen Zentralen Ort der Grundversorgung.

Die räumliche Abgrenzung der Grundzentren erfolgte anhand von aktuellen Bauleitplänen und Luftbildern im Einvernehmen mit den Kommunen.



Fotos: Marion Schilling

Leerstehendes Gehöft in Gerbisbach bei Jessen (Elster), Wohnungsneubau am Bitterfelder Stadthafen

Die Regionale Planungsgemeinschaft führte den sachlichen Teilplan „Daseinsvorsorge – Ausweisung der Grundzentren in der Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg“ (vgl. RPG A-B-W 2014) schließlich entsprechend der Kriterien des LEP-ST 2010 und zur konsequenten Absicherung der Tragfähigkeiten bestehender Mittel- und Grundzentren zur Genehmigungsfähigkeit. Im März 2014 wurde er einstimmig von der Regionalversammlung beschlossen.

Gegenüber dem Vorgängerplan von 2005 entfielen wegen der negativen Einwohnerentwicklung drei Grundzentren. Insgesamt weist der sachliche Teilplan zehn Grundzentren aus, die mit dem Oberzentrum und den vier Mittelzentren die grundzentralen Daseinsfunktionen räumlich ausgewogen absichern.

Der Teilplan hielt der Normenkontrollprüfung vor dem Obergericht des Landes Sachsen-Anhalt stand. Eine Kommune leitete diese ein, weil sie ihren grundzentralen Status verloren hatte. „Aber auch wenn ein Ortsteil die Kriterien des Ziels 39 des LEP LSA 2010 erfüllt, bedeutet dies nicht, dass der Ortsteil zwingend als Grundzentrum im Regionalplan festzulegen ist [...]. Danach ist durch die Festlegung von Zentralen Orten zu gewährleisten, dass in allen Teilen des Landes ein räumlich ausgeglichenes und gestuftes Netz an Ober-, Mittel- und Grundzentren entsteht bzw. erhalten bleibt [...]. Träger der Regionalplanung hat darauf zu achten, dass die Zentralen Orte weder zu dicht beieinander noch zu weit auseinander liegen“ (OVG Magdeburg, Urteil vom 17.05.2017, 2 K 56/15, juris).

## Empfehlungen an die Regionalplanung und Ausblick

Der Planungsprozess zur Ausweisung von Zentralen Orten braucht einen offenen, ehrlichen, fachlichen und politischen Diskussionsprozess auf allen Planungsebenen. Grundsätzlich muss sich die Landespolitik und -regierung auf verlässliche, einheitliche Kriterien verständigen. Sie sollten auch über die Frage, wie die Entwicklung der Gemeinde ohne die Ausweisung eines Grundzentrums zu gestalten ist, nachdenken. Entscheidend ist, dass sich die mit der Daseinsvorsorge befassten Fachplanungen an die raumordnerischen Festlegungen der Zentralen Orte halten.

Für die Festlegung von Grundzentren sollte im relativ dünn besiedelten ländlichen Raum das Kriterium der Erreich-

## Zielfestlegungen zur Siedlungsentwicklung

Der Teilplan steuert die weitere Siedlungsflächenentwicklung mit einer Zielfestlegung dahingehend, dass die vorhandenen Potenziale der Innenentwicklung (Baulandreserven, Brachflächen und leerstehende Bausubstanz) in den Siedlungsgebieten zu nutzen sind. Neuausweisungen sind in qualitativer und quantitativer Hinsicht unter Berücksichtigung der aktuellen Bevölkerungsentwicklung und Anrechnung vorhandener Flächenreserven sowie Innenbereichspotenziale zu begründen. Dazu müssen die Kommunen Leerstands- und Brachflächenkataster aufstellen und nutzen. Die Gemeinden haben Gesamtkonzepte zur Flächenentwicklung und Infrastrukturausstattung im gesamten Gemeindegebiet zu entwickeln. Der Teilplan fordert von den Kommunen, Strukturanpassungskonzepte und Flächennutzungspläne als grundlegende Instrumente einzusetzen, um die Siedlungsentwicklung in der Verantwortungsgemeinschaft (Einheits- bzw. Verbandsgemeinde) konsequent zu steuern. Diese Konzepte können Bestandteil und/oder Voruntersuchung eines Flächennutzungsplans sein oder als eigenständiges Entwicklungsleitbild verstanden werden. Dieses ist dann zu beachten, wenn ein Flächennutzungsplan geändert oder aufgestellt wird. Eine Verantwortungsgemeinschaft muss entscheiden, welche Siedlungsteile langfristig stabilisiert werden sollen. Sie trifft die Entscheidung, ob die Siedlungsteile, die als stagnierend oder problematisch eingeschätzt wurden, durch weitere Funktionszuweisung aufzuwerten und zu stabilisieren sind.

barkeit ausschlaggebend sein. Das gewährleistet, dass alle Einwohner die Einrichtungen der Daseinsvorsorge in einer angemessenen Zeit erreichen können.

Bei der Planung ist darauf zu achten, dass jede Kommune und deren Hauptverwaltungsbeamte ihre eigenen Interessen vertreten. Vertreter in der Regionalversammlung sollten hingegen die gesamte Region im Blick behalten. Die Regionalplanung nimmt im Prozess der Ausweisung der Grundzentren einen aktiven Part bei der Problemdiskussion, der Konfliktbewältigung und nicht zuletzt bei der Festlegung der Entwicklungsziele ein.

Um die Planung vorzubereiten, braucht es belastbare Daten, um

- Erreichbarkeitsdefizite,
- Auslastungsgrade für Infrastrukturen der Daseinsvorsorge (Tragfähigkeiten) und
- kleinräumige Einwohnerzahlen und -prognosen zu ermitteln.

Die Diskussionen mit den Vertretern der Planungsbehörden und der Regionalversammlung führten zur Einschätzung, dass die Ausweisung von funktionsteiligen Mittel- und Grundzentren für die Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg aufgrund der räumlichen Lage (zu große Entfernungen) kein Instrument ist, das die Versorgungssicherheit der Einwohner verbessern könnte. Sie würde das Verkehrsaufkommen nur erhöhen.

Um eine ausgeglichene Entwicklung der Region zu ermöglichen und so langfristig gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen sicherzustellen, müssen sich alle verantwortlichen Akteure kontinuierlich mit der kleinräumigen Einwohnerentwicklung, der Siedlungsflächenentwicklung, den Leerständen und Baulücken im Innenbereich sowie der

Auslastung der Infrastrukturen beschäftigen. Liegen die Ergebnisse der Auseinandersetzung der Kommunen mit ihren Entwicklungsabsichten und den realistischen Möglichkeiten der Umsetzung vor, kann die Regionalplanung die Planungsabsichten der Kommunen besser bewerten – und da, wo es notwendig ist, nachsteuern.

Die Diskussion um die weitere Entwicklung des ländlichen Raums ist mit der Beschlussfassung des Plans nicht abgeschlossen, weil flächenhafte Abgrenzungen der Zentralen Orte auf absehbare Zeit anzupassen sind. Zum Beispiel sollen Wohnbauflächen aufgrund geänderter Bauansprüche zurückentwickelt und an anderer Stelle neu ausgewiesen werden.

Die Erfahrung zeigt, dass sich das raumordnerisch konfliktträchtige Thema „Ausweisung von Grundzentren“ sachlich von einem Gesamtregionalplan gut abtrennen und in einem Teilplan bearbeiten lässt. Dadurch verdrängt dieses Thema im Planaufstellungsprozess eines Gesamtregionalplans nicht die anderen Planungsbereiche wie zum Beispiel den Hochwasserschutz, deren Bearbeitung ebenso große Aufmerksamkeit verlangt.

## Literatur

**LSA** – Land Sachsen-Anhalt, 2007: Leitbild zur Gemeindegebietsreform. Zugriff: <http://docplayer.org/35812934-Leitbild-der-gemeindegebietsreform-in-sachsen-anhalt.html> [abgerufen am 04.04.2018].

**MZ** – Mitteldeutsche Zeitung, 2008: Sachsen-Anhalt: Städte müssen um Zuschüsse bangen. Artikel vom 18.03. 2008. Zugriff: <https://www.mz-web.de/mitteldeutschland/sachsen-anhalt-staedte-muessen-um-zuschuesse-bangen-7914634> [abgerufen am 04.04.2018].

**RPG A-B-W**, 2006: Anforderungen an eine in der Region Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg einheitliche Bedarfsermittlung für zusätzliches Wohnbauland in Flächennutzungsplanungen. Zugriff: [https://www.planungsregion-abw.de/alte\\_homepage\\_stand\\_21082017/aktuell/V061208\\_Bewertungsschema\\_Wohnbaulandbedarf.pdf](https://www.planungsregion-abw.de/alte_homepage_stand_21082017/aktuell/V061208_Bewertungsschema_Wohnbaulandbedarf.pdf) [abgerufen am 04.04.2018].

**RPG A-B-W**, 2007: Raumordnungsbericht 2007. Zugriff: [https://www.planungsregion-abw.de/wp-content/uploads/2017/08/raumordnungsbericht\\_abw151107.pdf](https://www.planungsregion-abw.de/wp-content/uploads/2017/08/raumordnungsbericht_abw151107.pdf) [abgerufen am 04.04.2018].

**RPG A-B-W**, 2008: Zentrale Orte Konzept der Regionalen Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg. Zugriff: [https://www.planungsregion-abw.de/wp-content/uploads/2017/12/Zentrale-Orte\\_Konzept\\_04042008.pdf](https://www.planungsregion-abw.de/wp-content/uploads/2017/12/Zentrale-Orte_Konzept_04042008.pdf) [abgerufen am 04.04.2018].

**RPG A-B-W**, 2009: Dorfbau – Zukunftsfähige Infrastruktur im ländlichen Raum. Zugriff: [https://www.planungsregion-abw.de/alte\\_homepage\\_stand\\_21082017/aktuell/V092005\\_Dorfumbau\\_Konzept\\_Endfassung.pdf](https://www.planungsregion-abw.de/alte_homepage_stand_21082017/aktuell/V092005_Dorfumbau_Konzept_Endfassung.pdf) [abgerufen am 04.04.2018].

**RPG A-B-W**, 2014: Sachlicher Teilplan „Daseinsvorsorge – Ausweisung der Grundzentren in der Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg“. Zugriff: [https://www.planungsregion-abw.de/alte\\_homepage\\_stand\\_21082017/tp\\_daseinsvorsorge/Teilplan\\_Dasein\\_genehmigt\\_23\\_06\\_2014\\_200dpi.pdf](https://www.planungsregion-abw.de/alte_homepage_stand_21082017/tp_daseinsvorsorge/Teilplan_Dasein_genehmigt_23_06_2014_200dpi.pdf) [abgerufen am 04.04.2018].

**RPG A-B-W**, 2017: Raumordnungsbericht 2017. Zugriff: [https://www.planungsregion-abw.de/wp-content/uploads/2017/12/raumordnungsbericht\\_abw\\_28112017.pdf](https://www.planungsregion-abw.de/wp-content/uploads/2017/12/raumordnungsbericht_abw_28112017.pdf) [abgerufen am 04.04.2018].

## Rechtsquelle

**LEP-ST**, 2010: Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt vom 16.02.2011 (GVBl. LSA 2011: 160 ff.)



© Thomas / Fotolia

# RAUMORDNUNG IM UNTERGRUND

## „Gesteinsformationen enden nicht an Staatsgrenzen“

Im Gespräch mit der IzR-Redaktion erklärt Gerold Janssen, warum die Raumordnung zukünftig auch für Vorhaben unter Tage immer wichtiger wird.



© R. Vigh, IÖR-Media

---

### Prof. Dr. Gerold Janssen

ist wissenschaftlicher Projektleiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung und Honorarprofessor an der Technischen Universität Dresden, Juristische Fakultät. Sein fachliches Spektrum reicht vom Raumordnungs- und Planungsrecht über das Umweltrecht, Europarecht und Kommunalrecht bis hin zum Seerecht.  
g.janssen@ioer.de

---

Raumordnung im Untergrund – da könnte man auf abwegige Gedanken kommen. Können Sie unseren Lesern an einem Beispiel erklären, was sie sich darunter vorstellen können?

---

Mit Raumordnung im Untergrund ist, bergmännisch gesprochen, die Raumordnung unter Tage gemeint. Bislang fand und findet Raumordnung überwiegend an der Erdoberfläche und seit geraumer Zeit auch im Meeresbereich statt. Das Nutzungsregime im Untergrund muss hingegen weitestgehend ohne raumordnerische Steuerung auskommen. Hier dominieren Einzelgenehmigungen, die nach dem Windhundprinzip erteilt werden, nach dem Motto: „Wer zuerst kommt, mahlt zuerst“. Die Vergabe von Konzessionen nach Bergrecht oder die Erlaubnis und die Bewilligung nach Wasserrecht finden meist ohne räumliche Steuerung statt.

---

Warum ist das Thema aktuell so bedeutend und welche Rolle spielt dabei konkret die Raumordnung?

---

Aufgrund des erhöhten Nutzungsdrucks vor dem Hintergrund der Energiewende mit dem Einsatz von Geothermie und Speichertechnologien ist der Ruf nach einer gesteuerten Vorgehensweise laut geworden. Die Raumordnung hat die Aufgabe, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Die Ordnungsfunktion erstreckt sich darauf, die verschiedenen Nutzungen zu koordinieren.

Die Sicherungsfunktion hält zum einen Optionen für künftige Nutzungen offen, insbesondere die der nachfolgenden Generationen. Zum anderen trifft sie aber auch Vorsorge für die ökologischen Funktionen des Raums. Gerade in den Räumen, in denen Unsicherheit über die ökologischen Wirkungen von menschlichen Aktivitäten herrscht, muss die Raumordnung sichernd eingreifen.

---

Welche Nutzungsformen konkurrieren miteinander?

---

Um die klima- und energiepolitischen Ziele zu erreichen, braucht es einen umfassenden Ausbau erneuerbarer Energien. Wegen der tageszeitlichen und saisonalen Schwankungen der Stromerzeugung aus Sonnen- und Windenergie

spielt die Speicherung von Energieträgern wie Wärme, regenerativ erzeugtem Methan und Wasserstoff sowie Druckluft dabei eine wichtige Rolle. Aus diesem Grund werden zunehmend unterirdische Räume benötigt. Diese konkurrieren mit anderen Nutzungsformen wie zum Beispiel der Grundwasserförderung, dem Rohstoffabbau, der Ablagerung von Abfällen, der Speicherung von Erdgas, der Gewinnung erneuerbarer Energien – also der Geothermie – und der Ablagerung von klimaschädlichen Gasen wie CO<sub>2</sub>. Des Weiteren gibt es zusätzliche Nutzungsansprüche durch unkonventionelle Öl- und Gasförderung und entsprechende neue Technologien – hier ist das „Fracking“ ein passendes Stichwort. Diese Technologien sind verbunden mit Umwelt Risiken und möglichen Gesundheitsgefahren, was bereits zu gesetzgeberischem Handeln geführt hat. Auch die Endlagerung radioaktiver Abfälle beansprucht unterirdische Räume. Darüber hinaus erhöhen verknappende Rohstoffe und die damit verbundenen stark steigenden Weltmarktpreise sowie zunehmende Handelsbeschränkungen den Nutzungsdruck im Untergrund.

---

Welche Voraussetzungen sind für eine effektive Raumordnung unter Tage besonders wichtig? Können Sie an einem Beispiel näher erläutern, welche Rahmenbedingungen angepasst werden müssten?

---

Es besteht Einmütigkeit, dass der Untergrund zum Anwendungsbereich des Raumordnungsgesetzes gehört. Allerdings wäre ein deklaratorischer, also rechtsbekundender und feststellender Hinweis im Gesetz im Zuge der jüngsten Novellierung wichtig gewesen. Eine solche edukatorische Regelung könnte Anstoßfunktion und unterstützende Wirkung entfalten. Sie dient der Praktikabilität und der Rechtsklarheit für den Anwender und ermutigt den Planungsträger letztlich zum Einsatz. Der Meeresuntergrund zählt ja offiziell ebenfalls zu den „Meeresgewässern“. Auch aus diesem Grund wäre eine Klarstellung sinnvoll.

Die Einführung einer Raumordnungsklausel für das Bergrecht ist ein guter Schritt in diese Richtung. Die Regelung, dass in Raumordnungsplänen Ziele der Raumordnung auch bei bergrechtlichen Vorhaben beachtet werden müssen, ist ausdrücklich zu begrüßen. Dadurch wird neben der Bindungswirkung für planfeststellungsbedürftige Vorhaben, die über die allgemeine Raumordnungsklausel hergestellt ist, auch eine Bindungswirkung für alle übrigen bergrechtlichen Vorhaben erreicht. Zusätzlich hätten noch die raumordnerischen Grundsätze an die Raumordnung unter Tage

angepasst werden können – zusammen mit dem Hinweis, dass Energiespeicherstandorte im Untergrund vorsorgend zu sichern sind. Des Weiteren könnten bei den Raumstrukturregelungen unter Tage Standorte für die vorsorgende Sicherung von Energiespeichern und solche für eine stockwerksweise Nutzung aufgenommen werden. Und schließlich ist bei den Raumordnungsgebieten oder besser Räumen zu ergänzen, dass bei der Festlegung von Gebieten im Untergrund auch Angaben zu Teufen (Anm. d. Red.: bergmännische Bezeichnung für die Tiefe) erfolgen können.

Darüber hinaus ist aus naturräumlichen Gründen eine europäische Herangehensweise erforderlich. Die Gesteinsformationen enden nicht an Staatsgrenzen. So wie die Gewässerbewirtschaftung nach Flusseinzugsgebieten vorgeht, bräuchte es auch für den Untergrund eine grenzüberschreitende, naturraumbezogene Raumplanung. Im Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung arbeiten wir derzeit an Vorschlägen für eine entsprechende EU-Richtlinie.

---

Welche praktischen Erfahrungen gibt es zu diesem Thema mit informellen und formellen Planungsinstrumenten?

---

Die praktischen Erfahrungen mit der Raumordnung unter Tage sind noch marginal. Mecklenburg-Vorpommern hat im seinem Landesraumentwicklungsprogramm erstmalig auf Landesebene Festlegungen zur Untergrundnutzung getroffen. Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt haben in ihren Landesplanungsgesetzen die rechtlichen Grundlagen für die Ausdehnung der Raumordnung auf den Untergrund gelegt und werden bald folgen. Informelle Instrumente wurden bislang nur vereinzelt eingesetzt. Ein gutes Beispiel bildet aber die Nutzung von Kavernen – also künstlich angelegten, unterirdischen Hohlräumen – im ostfriesischen Etzel. Hier wurden 2012 auf der Grundlage eines partizipatorisch entwickelten Leitbildes „Kulturlandschaft Etzel“ die Grundlagen für die Änderung des Flächennutzungsplans gelegt. Die Nutzung der Kavernen im Außenbereich nach § 35 BauGB basierte bis dahin auf dem Rahmenbetriebsplan nach Bun-

desberggesetz. Da durch die umfangreiche Ausweitung der Kavernennutzung an diesem Standort öffentliche und private Belange berührt werden, erfolgte die notwendige städtebauliche Koordination der vorhandenen und geplanten Kavernenbetriebsflächen sodann über die kommunale Bauleitplanung.

---

Wo liegen Ihrer Meinung nach zukünftige Schwerpunkte der Raumordnung im Untergrund?

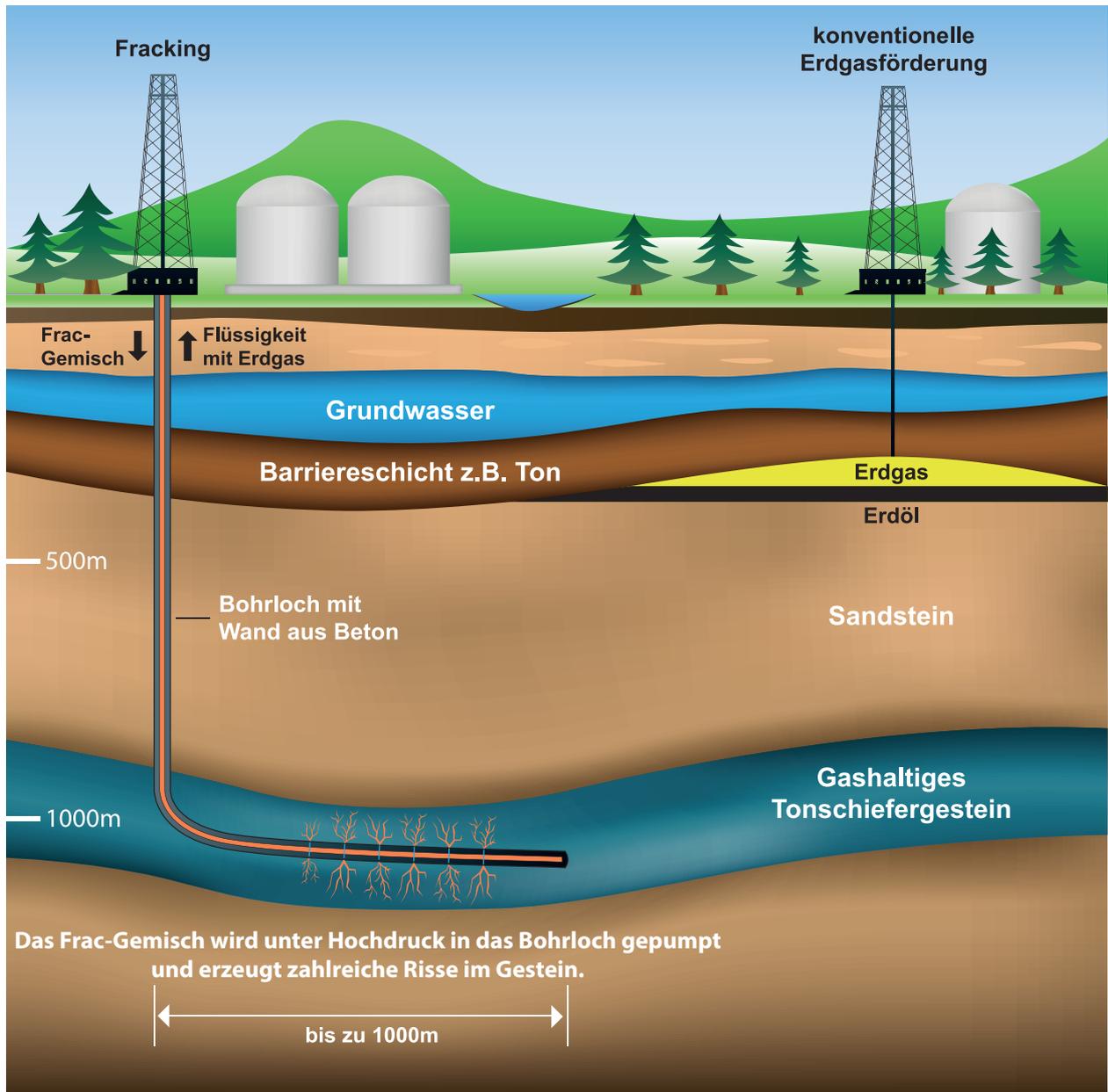
---

Die wichtigste Funktion ist es, Optionen offenzuhalten. Denn eine einmal genutzte Gesteinsschicht ist möglicherweise für künftige Nutzungen nachfolgender Generationen nicht mehr nutzbar, einschließlich der darunterliegenden Schichten. Die Gefahr von Kontaminationen ist häufig zu groß. Weitere Planungsoptionen sind ein bundesweites Leitbild für die Raumentwicklung im Untergrund, die Formulierung sachlicher und gebietsbezogener Ziele, Experimentierklauseln mit beschränkter Wirkung, sogenannte No-Regret-Maßnahmen – also planerische Strategien, die auch unter veränderten Rahmenbedingungen keine negativen Auswirkungen haben –, Befristungen, Bedingungen oder Sicherheitsabstände zu anderen Nutzungen. In jedem Fall müssen Verantwortliche eng mit geologischen Fachexperten zusammenarbeiten, um diese Möglichkeiten zu beurteilen und die geologischen Erkenntnisse umfassend einzubinden.

Im internationalen Kontext sind vor allem verstärkte Nutzungen des Untergrunds in Städten von zunehmender Bedeutung, sodass auch die Bauleitplanung den Untergrund in den Fokus rücken sollte. Hier bedarf es einer räumlichen Steuerung, nicht zuletzt, um die Belange des Grundwassers zu schützen. Aber auch vor dem Hintergrund risikoträchtiger untertägiger Nutzungen wie der umstrittenen Fracking-Technologie erlangt die untertägige Raumordnung eine hohe Bedeutung. Sie sollte deshalb zukünftig ein integraler Bestandteil der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des dreidimensionalen Raumes sein.

1

Risikotrchtig: Mit „Fracking“ unkonventionelle Kohlenwasserstofflagersttten erschließen



Quelle: bilderzweig / Fotolia



# GRENZEN UNWIRKSAMER MACHEN

Raumordnerische Projekte über nationale Grenzen hinweg sind immer noch schwierig. Dennoch gibt es viele erfolgreiche Projekte, die mit Hemmnissen umgehen und auch die Angebote der europäischen Ebene nutzen.

---

**Dirk Gebhardt**

ist Diplom-Geograph und arbeitet im Referat Europäische Raum- und Stadtentwicklung des BBSR. Er hat an verschiedenen Modellvorhaben der Raumordnung zur deutsch-polnischen Kooperation mitgewirkt.  
dirk.gebhardt@bbr.bund.de

**Dr. Rupert Kawka**

ist Projektleiter im BBSR und arbeitet im Referat Europäische Raum- und Stadtentwicklung.  
rupert.kawka@bbr.bund.de

WITAJĆE K NAM  
HEREINSPAZIERT



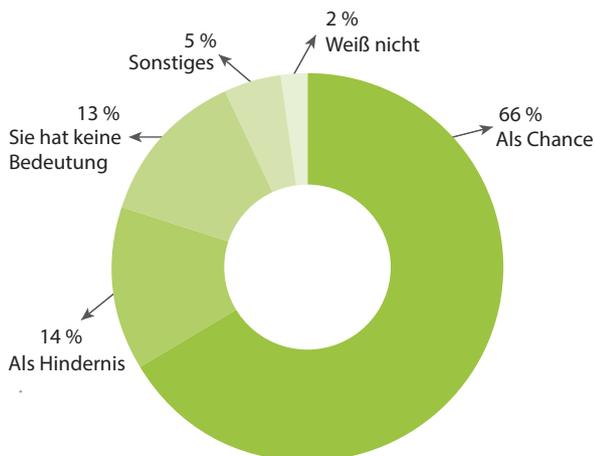
Deutschland hat neun direkt angrenzende Nachbarländer, und die gemeinsame Grenze beläuft sich auf über 3.700 km. Knapp 30 % der deutschen Bevölkerung leben maximal 50 km vom nächsten Nachbarland entfernt. Raumordnerische Maßnahmen in den Grenzregionen beeinflussen somit die Lebensqualität und Entwicklungsmöglichkeiten von vielen Menschen.

Die Grenzregionen sind jedoch kein einheitlich strukturierter Raum. Vielmehr gehören zu ihnen sowohl wirtschaftlich starke als auch schwache sowie ländliche und städtische Regionen. Trotz dieser Unterschiede gibt es einige Gemeinsamkeiten, die durch die nationalen Grenzen bedingt sind. Für die Raumordnung ist dies insbesondere, dass ihre Befugnisse an den nationalen Grenzen enden. Dennoch gibt es über die Grenzen hinweg funktionale Beziehungen und gegenseitige Beeinflussungen, die raumordnerische Maßnahmen befördern oder in ihren Auswirkungen begrenzen können.

Eine aktuelle Studie der EU zu den Problemen, die mit nationalstaatlichen Grenzen verbunden sind, zeigt dabei folgendes Bild (European Commission 2016: 12): 53 % der befragten Personen (Akteure aus der Raumentwicklung und Raumordnung, aber auch Privatpersonen) gaben an, dass rechtliche und administrative Themen am drängendsten seien. Für 38 % stellten die unterschiedlichen Sprachen ein Problem dar. Jeweils etwa 30 % waren der Ansicht, dass

**1**  
Ergebnisse einer EU-Studie

**Wie sehen Sie die Grenze in Ihrer Region?**



Quelle: eigene Darstellung nach Europäische Union 2016

die physische Erreichbarkeit, das Wirtschaftsgefälle und das fehlende Interesse von öffentlichen Einrichtungen an Kooperationen ein besonderes Problem sind. Für ein Fünftel waren soziokulturelle Unterschiede ein Hindernis, aber nur 12 % gaben an, dass fehlendes Vertrauen über die Grenze hinweg ein relevantes Thema ist. Auch eine andere Studie im Auftrag der EU-Kommission (Pucher et al. 2017) und eine Ausarbeitung im Auftrag des Europarates zum selben Thema (Istituto di Sociologia Internazionale Gorizia 2013) zeigen, dass die nationalen Grenzen immer noch eine Barriere sind – wenngleich ihre trennende Wirkung über die Jahrzehnte abgenommen hat.

Trotz der Grundfreiheiten des Binnenmarktes, der gemeinsamen Währung oder des Schengen-Abkommens sind nationale Grenzen sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die Verwaltung ein Hindernis. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass 1958 die erste Europaregion gegründet wurde oder in den 1990er-Jahren mehrere Abkommen zur vereinfachten, bilateralen Zusammenarbeit geschlossen wurden (z. B. Vertrag von Anholt, Karlsruhe und Mainzer Abkommen). Grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfordert somit einen langen Zeithorizont, um schrittweise zu immer neuen Qualitäten in der Kooperation zu gelangen. Die Europäische Union fördert diesen Prozess seit Jahrzehnten. Dabei bietet sie vielfältige Unterstützung an:

- Der vorangegangene Abschnitt nennt bereits Studien, die Probleme aufzeigen und auch gute Beispiele für Lösungen zusammenstellen und analysieren.
- Über Forschungsprojekte, sei es durch ESPON oder auch direkt beauftragte Arbeiten, ergibt sich eine weitere Informationsgrundlage.
- Die EU organisiert regelmäßig den Austausch von Akteuren, wie beispielsweise bei der alljährlichen European Week of Regions and Cities.
- Die Initiative „Wachstum und Kohäsion in EU-Grenzregionen fördern“ basiert auf der Mitteilung der Europäischen Kommission (2017). Sie zeigt sowohl die Bedeutung der Grenzregionen für den territorialen Zusammenhalt in der EU als auch ihre Probleme auf. Darauf aufbauend wurden Workshops durchgeführt, ein Border Focal Point in der Kommission eingerichtet und ein Aufruf für Pilotprojekte gestartet.
- Rechtliche Instrumente wie der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit oder die derzeit diskutierte European Cross Border Convention erleichtern die Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg.
- Leitbilder wie das Europäische Raumentwicklungskonzept oder die Territoriale Agenda 2020 (TA 2020) sind

nicht bindend, aber nationale Raumentwicklungsstrategien können sich darauf beziehen. Allerdings ist die TA 2020 kein Dokument der Kommission, sondern ein Strategiepapier, das die nationalen Minister mit Zuständigkeit für die Raumentwicklung in Zusammenarbeit mit der Kommission verabschiedet haben.

- Zu den Fördermitteln gehören allen voran der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und die Interreg-Programme. Hinzu kommen aber auch der Europäische Sozialfonds, über den das Austauschprogramm Erasmus finanziert wird, oder die Connecting Europe Facility zum Ausbau der transeuropäischen Netze.
- Die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen seit 1971 ist ein Beispiel für die darüberhinausgehende europäische Zusammenarbeit.

Bei allen genannten Punkten handelt es sich um Angebote für die nationale oder die regionale Ebene, um die Raumentwicklung über die Grenzen hinweg besser zu gestalten. Eine direkte Handlungsbefugnis hat die EU nicht. Die Kompetenz liegt weiterhin in nationaler oder regionaler Hand. Dies zeigt das Beispiel der städtischen Knoten als Kreuzungspunkte der europaweiten Verkehrskorridore: Die Union hat zwar bestimmt, welche Städte darunter fallen (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013), und sie stellt auch Fördermittel bereit, um das Verkehrsnetz weiterzuentwickeln. Allerdings gibt es beispielsweise keinen verpflichtenden Merkmalskatalog, was ein städtischer Knoten verkehrspolitisch und raumordnerisch zu leisten hat, um den Güter- und Personentransport möglichst reibungslos zu gewährleisten.

## Grenzen machen Planung komplexer

Ähnliche Auswertungen wie die zitierte zu den Hemmnissen durch Grenzen sind in früheren Jahrzehnten nicht erfolgt. Daher lässt sich empirisch nicht beleuchten, ob sowohl die Erfahrung mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als auch die oben genannten zwischenstaatlichen und EU-Angebote positiv gewirkt haben – und die Grenzhemmnisse heute weniger bedeutsam als früher eingeschätzt werden. Allerdings weist die KEEP-Datenbank von Interact aus, dass zwischen 2000 und 2013 alleine in Interreg III A ganze 1.335 grenzüberschreitende Projekte und in Interreg IV A weitere 1.260 Vorhaben mit deutscher Beteiligung umgesetzt wurden. Diese Werte zeigen, dass es über die Jahre ein gleichbleibend hohes Interesse an grenzüberschreitender Kooperation gibt. Damit lässt sich die Hypothese aufstellen, dass die Vorhaben eine gute Erfahrung für die handelnden Akteure sind und sich auch positiv auf die lokale und regionale Entwicklung auswirken.

Trotzdem klingt es ein wenig nach einem Widerspruch, wenn in 13 Jahren über 2.500 grenzüberschreitende Projekte entlang der deutschen Außengrenze durchgeführt wurden, aber – wie die eingangs zitierte Umfrage zeigt – über die Hälfte der Befragten rechtliche und administrative Themen und ein knappes Drittel das fehlende Interesse von öffentlichen Einrichtungen an Kooperationen beklagen. Die als Privatpersonen Befragten haben natürlich einen anderen Blick auf die Grenzen als die befragten Akteure aus der Raumordnung und Raumentwicklung. Liegt das Augenmerk aber

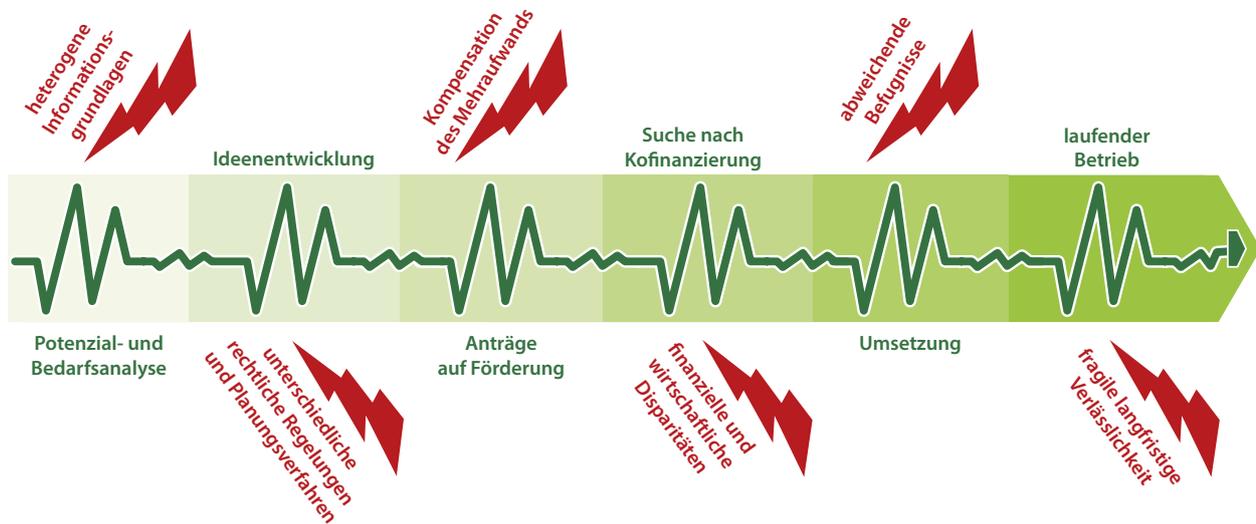
auf grenzüberschreitenden Projekten, die einen hohen Abstimmungs- und Umsetzungsaufwand bedeuten, so zeigt sich, dass die in der Umfrage erwähnten Faktoren tatsächlich eine hemmende Wirkung entfalten. Gilt das Thema der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge exemplarisch als Beispiel für komplexe Planungsprozesse, dann ergibt sich folgendes Bild: In Interreg IV A waren weniger als 5 % aller geförderten Vorhaben diesem Bereich zuzurechnen (BBSR 2017: 57 f.). Hier wirken die Grenzhemmnisse besonders stark, was wiederum dazu führt, dass solche Projekte nur vereinzelt umgesetzt werden.

Welche Hemmnisse treten dabei auf? Ein Projekt zur Raumentwicklung verläuft in fünf Phasen: Nach einer Potenzial- oder Problemanalyse entwickeln die Projektbeteiligten Konzepte, wie sich ein Thema umsetzen lässt. Daran schließt sich die Suche und Beantragung von Fördermitteln sowie der möglicherweise notwendigen Kofinanzierung an. Nach erfolgreicher Bewilligung startet die Umsetzungsphase, die in den laufenden Betrieb mündet. In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist dieser Projektablauf wesentlich komplexer. Hier müssen zwei Systeme kompatibel gemacht werden, damit ein Projekt erfolgreich endet (vgl. Abb. 2).

Für eine fundierte Potenzialanalyse fehlen oftmals Informationen aus der amtlichen Statistik. Die Raubeobachtung über Grenzen hinweg prägt, dass statistische Informationen oft unterschiedlich verfügbar sind und Definitionen der

## 2

### Der Puls eines Projektverlaufs und grenzüberschreitende Einflussfaktoren



Quelle: eigene Darstellung

Daten sowie Berechnungsmethoden voneinander abweichen (vgl. BMVI 2017). Somit kann es bereits in dieser Phase schwer sein, eine einheitliche Grundlage zu finden, um die Ausgangssituation zu beschreiben. Bei der Konzeptentwicklung können es nationale Verwaltungs- und Planungstraditionen sowie eine fehlende Kompatibilität von rechtlichen Regelungen erschweren, gemeinsame Ziele abzustimmen. Bei der Beantragung von Fördermitteln und der Suche nach einer Kofinanzierung müssen die Entscheidungsträger beiderseits der Grenze zu einer Lösung kommen, die für das gemeinsame Projekt günstig ist. Ein bestehendes Wirtschaftsgefälle und ungleich ausgestattete öffentliche Finanzhaushalte sind dabei kritische Faktoren. Das gilt ebenso für zusätzliche Kosten, die sich wiederum aus unterschiedlichen Anforderungen der nationalen Gesetze ergeben. Ein Beispiel ist die grenzüberschreitende Besicherung der Trinkwasserversorgung zwischen der deutschen Kommune Blietal und der französischen Gemeinde Volmunster. Dort mussten die im jeweiligen nationalen Recht verankerten strengeren Bestimmungen herangezogen werden, damit der gemeinsame Wasserspeicher in beiden Ländern genehmigt werden kann.

In der Phase der Umsetzung, aber auch schon während der Konzeptentwicklung, können unterschiedliche Ent-

scheidungsbeurteilungen auf der lokalen oder regionalen Handlungsebene hemmend wirken. Träger öffentlicher Belange können etwa nationale Institutionen sein, die schwer zu bewegen sind, grenzüberschreitend kompatible Lösungen zu finden.

Ebenso gibt es bei der Umsetzung und beim laufenden Betrieb den Aspekt der langfristigen Zuverlässigkeit. Dabei geht es um freiwillige Kooperationen, die durch Entscheidungen auf einer übergeordneten räumlichen Ebene beeinflusst werden können. Beispielsweise wurde die deutsch-dänische Kooperation bei der Luftrettung – ein über Interreg III A gefördertes Projekt – im Jahr 2005 in Betrieb genommen, aber durch eine Neuorganisation der Akutbereitschaft in Dänemark und Sparmaßnahmen wieder stark zurückgefahren. Hinzu können als generelle Rahmenbedingung Sprachprobleme kommen, die alle Phasen eines gemeinsamen Projektes erschweren.

Diese erschwerenden Einflüsse bei einem grenzüberschreitenden Vorhaben decken sich mit den Umfrageergebnissen. Umso bedeutender ist daher jedes einzelne, erfolgreiche Projekt, das aufzeigt, dass im grenzüberschreitenden Kontext trotz dieses Mehraufwands auch Maßnahmen mit einem hohen Planungsaufwand möglich sind.

## Die Rolle der Raumordnung

Viele grenzüberschreitende Kooperationen wurden und werden von Akteuren getragen, die nicht dem formellen Spektrum der Raumordnung zuzurechnen sind. Dies mag daran liegen, dass die Planungssysteme in den benachbarten Ländern mit ihrem Aufbau, ihrer Kompetenzverteilung und den Planungsverfahren unterschiedlich sind. Vorhaben, die außerhalb der Raumordnung laufen, berühren diese Aspekte nicht und können oftmals flexibler agieren. Ein Blick auf Interreg-A-Projekte verdeutlicht, dass sich die Kammern und Unternehmen beim Thema Ausbildung zum Beispiel sehr einbringen. Dennoch zeigen die Darstellungen der beteiligten Projektträger, dass die Raumordnung sowohl auf der Bundes-, Landes- und regionalen sowie lokalen Ebene sehr häufig bei diesen Vorhaben involviert ist. Insofern gab es nie eine eindeutige Trennung zwischen Projekten, die von einer der beiden Akteursgruppen getragen wurden, da an vielen Maßnahmen Vertreter beider Bereiche zusammenarbeiten. Ebenso sind die Träger öffentlicher Belange Initiatoren von grenzüberschreitenden Projekten, etwa im Rettungsdienst (BBSR 2017: 55).

Die horizontale, grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren der Raumentwicklung ist demnach weit verbreitet. Die vertikale Kooperation über die räumlichen Entscheidungsebenen hinweg ist aber ebenso relevant. Sie muss nicht unbedingt projektbezogen sein. Die übergeordneten Ebenen können auch den entsprechenden Rahmen schaffen, der überhaupt erst eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit ermöglicht. Darunter fallen die bereits erwähnten bilateralen Abkommen oder auch die verabschiedete Entschließung des deutschen Bundestags und der französischen Nationalversammlung zum 55. Jahrestag des Élysée-Vertrags. Diese nennt die Grenzregionen bereits im zweiten Satz und befasst sich zentral mit der Frage, wie sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vertiefen lässt (Deutscher Bundestag 2018: 1).

Ebenso dient das Bonner Abkommen von 1975 als Beispiel. Darin vereinbarten Deutschland, Frankreich und die Schweiz, eine Regierungskommission „zur Prüfung und Lösung von nachbarschaftlichen Fragen“ in ihrer gemeinsamen Grenzregion, also dem Kanton Basel-Stadt und Kanton Basel-Landschaft, den Regionen Mittlerer Oberrhein und Südlicher Oberrhein, dem Landkreis Lörrach, den elsässischen Départements Bas-Rhin und Haut-Rhin und der Südpfalz, zu bilden (Bundesgesetzblatt 1976: 195). Das Abkommen legte das Fundament, auf dem schließlich auch die im

Jahr 2010 gegründete Trinationale Metropolregion Oberrhein basiert.

Neben solchen Staatsverträgen ist auch die Länderebene wichtig: Wie sehr sich die Perspektive der Landesplanung in Bezug auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit über die Jahre verändert hat, zeigt zum Beispiel der Vergleich der Landesplanungsgesetze von Baden-Württemberg in den Fassungen von 1983 und 2003: Anfang der 1980er-Jahre bezog der damalige § 39 die grenzüberschreitende Regionalplanung alleine auf die Grenzen zu anderen Bundesländern (Baden-Württemberg 1983). In der zwanzig Jahre jüngeren Version von 2003 heißt es hingegen, dass „die Regionalverbände [...] die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts in den Nachbarregionen, Nachbarländern und Nachbarstaaten in allen regionalbedeutsamen Angelegenheiten [unterstützen], insbesondere durch die Mitgliedschaft in Körperschaften, Gesellschaften, Zweckverbänden und sonstigen Einrichtungen, die grenzüberschreitend tätig sind“ (Baden-Württemberg 2003: § 17).

Dieser Zusatz ergänzt die Perspektive um die Feststellung, dass die angrenzenden Regionen in Nachbarstaaten genauso im Blickfeld stehen wie deutsche Regionalverbände. Der Grad der Zusammenarbeit – über Information und Konsultation bis hin zu kongruenten Entscheidungen – kann je nach Situation unterschiedlich sein. Relevant aber ist, dass dies in einem Landesplanungsgesetz verankert ist. Dieses Bekenntnis der Raumordnung ist eine wichtige Grundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Insgesamt mag die Vielzahl der Akteure – gerade auch in einzelnen Grenzregionen – teilweise verwirrend erscheinen. Es gibt fachliche und politische Gremien und mehrere regionale Ebenen. Beispielhaft dafür steht der südliche Oberrhein mit der Trinationalen Metropolregion, den Regionalverbänden und Euroregionen, der Oberrheinkonferenz oder dem Oberrheinrat. Zum Teil ist dies historisch gewachsen, und bisweilen braucht es eine variable Geometrie, die unterschiedliche Zuständigkeiten betrifft und einen Mehrebenenansatz erfordert. Es ist an dieser Stelle aber nicht relevant, inwiefern die Institutionen zusammenhängen. Deutlich wird vielmehr, dass die Raumordnung in vielfältiger Weise involviert ist. Somit gibt es viele Multiplikatoren, die den Wert der Kooperation über nationale Grenzen hinweg in die Regionen tragen.

# Ein Beispiel: Das Gemeinsame Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum – Vision 2030

## Der deutsch-polnische Verflechtungsraum

Der deutsch-polnische Verflechtungsraum reicht von der Ostseeküste im Norden über die Oder und die Lausitzer Neiße bis zu den Sudeten und dem Erzgebirge im Süden. Dementsprechend erstreckt sich das Zukunftskonzept auf die Gebiete der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin und Sachsen sowie der Wojewodschaften Niederschlesien, Lebuser Land, Westpommern und Großpolen.

Der deutsch-polnische Verflechtungsraum zählt rund 21 Millionen Einwohner und ist mit 160.000 km<sup>2</sup> fast doppelt so groß wie Österreich. Ihn prägen das Netz der größten Städte und ihre funktionalen Räume: Berlin, Wrocław (Breslau), Dresden, Leipzig, Poznań (Posen) und Szczecin (Stettin). Dieses Netz der wachsenden Metropolen ergänzen Städte mit führenden Verwaltungsfunktionen: Potsdam, Zielona Góra (Grünberg), Gorzów Wielkopolski (Landsberg an der Warthe) und Schwerin. Zwischen den Knoten des Netzes gibt es kleinere Zentren und ländlich geprägte Gebiete mit Entwicklungsrückständen.

Das folgende Beispiel zeigt, wie wirkungsvoll ein horizontal und vertikal verflochtener Handlungsansatz ist, um die Raumentwicklung im deutsch-polnischen Grenzgebiet zu verbessern. Alleine der Name „Gemeinsames Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum – Vision 2030“ drückt die Absicht dieses Ansatzes aus. Der Begriff der Grenze wird weitgehend vermieden, um die Gemeinsamkeiten im Denken und Handeln der regionalen Akteure zu verankern. Vielmehr wird vom deutsch-polnischen Verflechtungsraum gesprochen, um die Beziehungen in den Vordergrund zu stellen. Dies ist auch in einer zeitlichen Abfolge zu sehen: Durch den Beitritt Polens zur EU wurde aus einer Außengrenze eine Binnengrenze, die in den ersten Jahren etwa aufgrund einer eingeschränkten Abreitnehmerfreizügigkeit etwas stärkeren Bestand hatte. Im Laufe der Zeit wurden jedoch immer mehr Themen offensichtlich, die eine grenzüberschreitende Kooperation benötigen – etwa zunehmende Pendlerverflechtungen, die Rolle Stettins als Oberzentrum auch für die deutschen Teilräume oder die Oder mit dem Oderbruch als gemeinsame schützenswerte

Ressource. Sprechen Akteure nun vom Verflechtungsraum, dann ist dies bereits das Ergebnis eines diskursiven Prozesses.

Das **Gemeinsame** Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum – Vision 2030: Seit 1991 gibt es eine institutionalisierte, deutsch-polnische Zusammenarbeit in der Raumordnung. Im Jahr 2014 beschloss der Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit, eine gemeinsame Vorstellung zu erarbeiten, wie sich der deutsch-polnische Verflechtungsraum entwickeln soll. Die Gemeinsamkeit beschränkt sich aber nicht auf den Ausschuss und die Institutionen, die formal für die Raumordnung zuständig sind. Vielmehr war die Konzeptentwicklung wesentlich breiter angelegt, indem beispielsweise andere Fachleute sowie Bürgerinnen und Bürger aus beiden Ländern in Konsultationen eingebunden waren.

Das Gemeinsame **Zukunftskonzept** für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum – Vision 2030: Das Zukunftskonzept basiert auf einer konkreten Analyse des Verflechtungsraums und bezieht sich auf bestehende Pläne und Konzepte. Dabei spricht es die Probleme an, zeigt aber auch Lösungen auf. Es formuliert raumordnerische Handlungsempfehlungen und Leitlinien der weiteren Entwicklung. Folgende Handlungsfelder sind zentral:

- Vorteile der polyzentrischen Siedlungsstruktur nutzen
- Verkehrliche Verbindungen verbessern
- In die Menschen investieren
- Nachhaltiges Wachstum fördern
- Grundlagen für eine hohe Lebensqualität sichern

Das Gemeinsame Zukunftskonzept für den **deutsch-polnischen** Verflechtungsraum – Vision 2030: Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin und Sachsen sowie die Wojewodschaften Niederschlesien, Lebuser Land, Westpommern und Großpolen bilden den deutsch-polnischen Raum. Ihn kennzeichnen, vor allem abseits der Metropolen, Bevölkerungsverluste, Überalterung und Strukturschwäche. Nicht nur die Regionen selbst, sondern auch die beiden Staaten sind mit den für die Raumordnung beauftragten Institutionen vertreten. Die bilaterale Ausrichtung geht aber über die herkömmliche Raumordnung hinaus. Für nationale, raumplanerische Konzepte werden angemessene Terminologien in der anderen Sprache entwickelt, um ein gegen-

## Kartografisches Bild des deutsch-polnischen Verflechtungsraums



Quelle: Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit

seitiges Verständnis bei der Planungs- und Kommunikationskultur zu erreichen. Dies zeigt sich auch im polnischen Begriff „obszar powiązań“, der das Äquivalent zum Verflechtungsraum in der deutschen Sprache ist. Ein adäquates Pendant zu finden, das auch semantisch die Idee umfasst, war das Ergebnis intensiver Beratungen bei Sitzungen und Arbeitsgruppentreffen.

Das Gemeinsame Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen **Verflechtungsraum** – Vision 2030: Der bislang für

das Gebiet beiderseits von Oder und Neiße übliche Begriff des „Grenzraums“ verfehlt den Charakter sowie die Intention des Konzepts. Er hebt Differenzen hervor, erschwert den Blick auf das Gemeinsame und lässt Barrieren im Denken und Handeln nicht verschwinden. Die Wahrnehmung als Verflechtungsraum hingegen bietet die Chance, Grenzen weniger sichtbar zu machen, Disparitäten zu reduzieren, Entwicklungshemmnisse zu beseitigen und eine Konsens- und Kooperationskultur zur Gewohnheit werden zu lassen. Das bisweilen empfundene Stigma, die jeweilige nationale

Peripherie zu sein, kann durch das Verständnis als Großregion zu einer neuen Identität verhelfen.

Das Gemeinsame Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum – **Vision 2030**: Die Vision 2030 entwirft ein positives Bild für die Zukunft des Verflechtungsraums. „Im Jahr 2030 ist der sozial, ökonomisch und ökologisch starke deutsch-polnische Verflechtungsraum als gemeinsamer nachhaltiger Wachstumsraum ein wichtiger Motor der Entwicklung im Herzen Europas, der auch auf andere Regionen ausstrahlt“ (Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit 2016).

Menschen und Institutionen arbeiten intensiver und erfolgreicher zusammen, Fragen der Daseinsvorsorge werden kooperativ gelöst, was die Lebensqualität der Bevölkerung nachhaltig verbessert. Der Raum ist in beiden Ländern ein Begriff und gilt in Europa als beispielhaft für überwundene Grenzen und den richtigen Einsatz von Fördermitteln. Projekte, die im Laufe der Umsetzung ins Leben gerufen wurden, haben sich etabliert. Damit geben sich die regionalen

und nationalen Institutionen im Bereich der Raumordnung ein langfristiges Ziel, das sich nicht nur über die Laufzeit von einzelnen Vorhaben erstreckt, sondern ein Dach für vielfältige Aktivitäten darstellt.

Damit das Konzept auch tatsächlich positiv wirken kann, haben sich die Mitglieder des deutsch-polnischen Raumordnungsausschusses auf verschiedene Bausteine verständigt, die sie aktuell umsetzen. Zum einen gibt es einen Wettbewerb für Flaggschiffprojekte, die sowohl deutsche als auch polnische Partner gemeinsam einreichen und durchführen sollen. Zum anderen ist im Jahr 2019 eine deutsch-polnische Raumordnungskonferenz geplant, die durch eine Veranstaltungsreihe in den deutschen Ländern mit kommunalen Akteuren ergänzt wird.

Diese Umsetzungsaktivitäten erfolgen im Modellvorhaben der Raumordnung über das BBSR. Die Ziele sind dabei, den kommunalen Akteuren das Zukunftskonzept vorzustellen und seine Relevanz zu verdeutlichen, gute Praxisbeispiele zu identifizieren und auszuzeichnen sowie Hinweise und Erfahrungen zu sammeln, um das Konzept weiterzuentwickeln.

## Ausblick

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist seit Jahrzehnten ein Thema. Es scheint aber, dass die übergeordneten Entscheidungsebenen die Grenzregionen derzeit wieder mehr in den Fokus rücken – einerseits, indem sie grenzspezifische Probleme untersuchen, andererseits, indem sie Möglichkeiten erörtern, wie sich die Probleme lösen lassen.

Das verdeutlicht die European Cross Border Convention, auch wenn derzeit dafür nur vorläufige Ideen vorliegen: Die Verordnung soll grenzüberschreitende Vorhaben erleichtern, indem sich die Akteure bei unterschiedlichen, nationalen rechtlichen Anforderungen für eine Version entscheiden, die dann auch im Nachbarland im Rahmen der Maßnahme gilt.

Es ist an dieser Stelle weniger relevant, wie der zukünftige Verordnungsvorschlag im Detail aussehen mag. Vielmehr ist ein ganz anderer Aspekt wichtig: Über die Jahre hat es in den Regionen große Bemühungen gegeben, auch Projekte mit hohem Planungsaufwand grenzüberschreitend durchzuführen. Dabei wurden immer wieder rechtliche Beschrän-

kungen und eine mangelnde Kompatibilität von nationalen Anforderungen deutlich. Gleichzeitig gibt es Beispiele, die durch kreative Ideen, aber auch mit einem erheblichen zeitlichen Aufwand zu Lösungen gekommen sind und entsprechend eine Vorbildfunktion erfüllen. Die Übertragung auf weitere grenzüberschreitende Räume ist aber schwierig, wenn andere nationale Anforderungen gegeben sind. Dennoch zeigen sowohl die erfolgreichen Vorhaben als auch die Schwierigkeiten, dass ohne die Unterstützung räumlich übergeordneter Ebenen keine neue Qualität in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit möglich ist.

Insofern ist dies ein sich selbstverstärkender Prozess, bei dem alle Handlungsebenen zwar mit einer zeitlichen Versatz, aber schließlich doch zu einer verbesserten Kooperation über die Grenzen hinweg beitragen können. Damit wäre möglicherweise auch eine Grundlage gegeben, „über eine grenzüberschreitende Abstimmung der nationalen Pläne hinaus zur grenzüberschreitenden Aufstellung eines transnationalen grenzüberschreitenden Raumordnungsplanes zu kommen“ (Spiegels 2001: 661).

Mittlerweile setzen Akteure nicht mehr nur einzelne und oftmals kleinere Projekte um. Vielmehr rückt das Verständnis eines gemeinsamen Raums in den Vordergrund. Zu dieser Dynamik hat sicherlich auch die verstärkte Kooperation in größeren räumlichen Zusammenhängen beigetragen – der deutsch-polnische Verflechtungsraum oder die Trinationale Metropolregion Oberrhein seien als Beispiele genannt. Damit verbunden ist ebenso, dass eine angrenzende Region im Nachbarstaat stärker in nationale raumordnerische Arbeiten eingebunden ist. Argumentiert über die Stufen

der Partizipation bedeutet das nicht nur die reine Information über neue Pläne, sondern auch die Konsultation und schließlich eine Abstimmung der Pläne aufeinander. Dieses Aufeinanderzugehen ist mehr als symbolische Politik, sondern unterstreicht das Zusammenwachsen und den Willen, Grenzen unsichtbarer zu machen. Die Raumordnung hat diesen Prozess in der Vergangenheit wesentlich mitgeprägt. Auch in Zukunft sollte sie ein wichtiger Akteur bei der Zusammenarbeit mit den europäischen Nachbarn sein.

## Literatur

**Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit**, 2016: Gemeinsames Zukunftskonzept 2030 für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum – Vision 2030.

**Baden-Württemberg**, 1983: Landesplanungsgesetz (LplG) vom 10. Oktober 1983. Gesetzblatt für Baden-Württemberg, 28. Oktober 1983 Nr.19: 621–635.

**Baden-Württemberg**, 2003: Landesplanungsgesetz (LplG) in der Fassung vom 10. Juli 2003. Zugriff: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=LPIG+BW&psml=bsbawue-prod.psml&max=true&aiz=true> [abgerufen am 06.06.2018].

**BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2017: Raumordnungsbericht 2017: Daseinsvorsorge sichern. Bonn.

**BMVI** – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017: Raumbewertung Deutschland und angrenzende Regionen. MORO Praxis Heft Nr. 11. Bonn.

**Der Botschafter der Bundesrepublik Deutschland**, 1976: Bonner Abkommen. In: Bundesgesetzblatt Jg. 1976, Teil II, Nr. 6 vom 24.1.1976: 194–197.

**Deutscher Bundestag**, 2018: Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu der Vereinbarten Debatte Für einen neuen Élysée-Vertrag – Die Rolle der Parlamente in der deutsch-französischen Zusammenarbeit stärken. Gemeinsame Resolution von Deutschem Bundestag und Assemblée nationale zum 55. Jahrestag des Élysée-Vertrags am 22. Januar 2018. Berlin.

**European Commission**, 2016: Overcoming Obstacles in Border Regions Summary Report on the Online Public Consultation 21 September-21 December 2015. Brüssel.

**Europäische Kommission**, 2017: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen SWD(2017) 307 final. Brüssel.

**Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union**, 2013: Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU. Brüssel.

**Istituto di Sociologia Internazionale Gorizia**, 2013: Manual on Removing Obstacles to Cross-Border Cooperation. Gorizia.

**Pucher**, Jürgen; Stumm, Thomas; Schneidewind, Peter, 2017: Easing legal and administrative obstacles in EU border regions. Final Report. Brüssel.

**Spiegels**, Thomas, 2001: Grenzüberschreitende Regionalplanung zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Vol. 61: 661–680.



# DIE UMWELTDIMENSION DER RAUMORDNUNG STÄRKEN

## Analysen, Umsetzungsbeispiele und Handlungsansätze

Die Aufgaben und Leitvorstellungen der Raumordnung wurden unter umweltpolitischen Gesichtspunkten stetig erweitert. Eine nachhaltige räumliche Gesamtplanung hat sich als eines der zentralen Instrumente zur Durchsetzung von raum- und flächenbezogenen Umweltzielen etabliert. In bundesrelevanten Strategien finden sich zahlreiche Leitbilder, Instrumente und Handlungsansätze zur Raumentwicklung und -ordnung mit Umweltbezug.



Foto: © S. Schwarz, IÖR-Media

---

**Prof. Dr. Gerold Janssen**

ist wissenschaftlicher Projektleiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR), Dresden und Honorarprofessor für Umwelt- und Planungsrecht an der Juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden. Seine aktuellen Forschungsschwerpunkte sind rechtliche und planerische Fragen von Siedlungsrückzug, Untertage-raumordnung, Meeresraumordnung und direkte Demokratie in der Raumplanung.  
g.janssen@ioer.de

**Sebastian Bartel**

hat Geographie studiert und ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR), Dresden. Überörtliche Raumordnung und -planung, untertägige Raumplanung sowie Fragen einer ökologischen Raumentwicklung zählen zu seinen Forschungsschwerpunkten.  
s.bartel@ioer.de

**Wulf Hülsmann**

ist Dipl.-Ing für Raumplanung und war bis Anfang 2018 als Wissenschaftlicher Oberrat im Fachgebiet „Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen“ des Umweltbundesamtes tätig. Er war für die Themenfelder „Städtebauliche Planung“ und „Raumordnung“ verantwortlich und wirkte an raumbedeutsamen Gesetzesinitiativen und Strategien des Bundes mit.  
wulfhuelsmann@t-online.de

**Franziska Wolff**

hat Politikwissenschaften und Volkswirtschaft studiert und ist Leiterin des Bereichs „Umweltrecht & Governance“ am Öko-Institut. Sie arbeitet zu strategischen Fragen der Umweltpolitik sowie zu den Themenkomplexen „nachhaltige Landnutzung“ und „nachhaltiges Wirtschaften“.  
f.wolff@oeko.de

Eine nachhaltige räumliche Gesamtplanung ist eines der zentralen Instrumente, um raum- und flächenbezogene Umweltziele durchzusetzen. Neben der räumlichen Gesamtplanung gibt es raumbedeutsame Fachplanungen mit Umweltbezug, die entweder über ein eigenes Planungsinstrumentarium verfügen (z. B. die Verkehrswegeplanung, die wasserwirtschaftliche Planung, die Netzausbauplanung, die Landschaftsplanung) oder in Entwicklungsstrategien und Programmen ihren Niederschlag finden (z. B. Klimaanpassungsstrategien, Energiekonzepte). Diese sind in unterschiedlicher Weise mit der räumlichen Gesamtplanung verknüpft. Daher sind eine effektive Abstimmung der verschiedenen Instrumente untereinander und die konkrete Umsetzung der Umweltbelange in der Planungspraxis Kernelemente für eine nachhaltige Raumentwicklung, die es fortzuentwickeln und zu verbessern gilt.

Besondere Herausforderungen an den raum- und flächenbezogenen Umwelt- und Naturschutz und damit Gegenstände der Untersuchung sind folgende Bereiche:

- Verringerung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke
- Schaffung von Freiraumverbänden
- Hochwasservorsorge
- Flächenbedarf für erneuerbare Energien
- Verringerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen durch energiesparende und verkehrsreduzierte Siedlungsstrukturen
- Schutz vor Hitzefolgen durch grüne Infrastruktur

Der Beitrag basiert auf einer Untersuchung im F&E-Vorhaben des Umweltbundesamtes „Die Bedeutung bundesrelevanter Strategien zur Raumentwicklung für die Umweltpolitik“.

Übergreifendes Ziel der Untersuchung ist es, die Handhabung und Wirksamkeit der Umsetzung umweltbezogener Ziele und Grundsätze in der räumlichen Planung auf über-

örtlicher Ebene zu bewerten. Dazu dienen ausgewählte (rechtliche, planerische und programmatische) Anwendungsbeispiele auf den Ebenen Bund, Länder und Regionen. Die zentralen Fragen lassen sich wie folgt kurz zusammenfassen:

1. Wie und mit welcher Wirkung werden raum- und flächenbezogene Umweltziele und -grundsätze aus Bundesstrategien in der Planungspraxis (Raumordnung und Fachplanung) umgesetzt?
2. Wie lässt sich der Vollzug von raum- und flächenbezogenen Umweltzielen verbessern?
3. Welche Konsequenzen ergeben sich für die Umweltpolitik des Bundes bezüglich ihrer raumrelevanten Strategien und Regelungen?

Die Untersuchung betrachtet folgende Strategien des Bundes mit Raumbezug (einschließlich der damit in Zusammenhang stehenden Aktions-/Umsetzungsprogramme):

- Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (beschlossen von der 41. MKRO am 09.03.2016) (MKRO L/H)
- Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie Neuauflage 2016 (2017) (DNS)
- Integriertes Umweltprogramm 2030 (2016) (IUP)
- Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (Biodiversitätsstrategie, 2007) (NBS)
- Deutsche Anpassungsstrategie (2008) (DAS)/Fortschrittsbericht mit Aktionsplan Anpassung (APA) (2015)
- Klimaschutzplan 2050 (2017)/Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 (2014)
- Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II (2016)
- Bundeskonzept Grüne Infrastruktur (2017)
- Naturschutzoffensive 2020 (2015)
- Weißbuch Stadtgrün (2017)

## Rechtlicher und raumplanerischer Rahmen

Umweltziele räumlicher und flächenbezogener Art regelt das Raumordnungsgesetz (ROG). § 2 Abs. 2 ROG enthält die gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung. Sie sind im Sin-

ne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 ROG anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren.

Leitvorstellung der Raumordnung ist nach § 1 Abs. 2 HS 1 ROG eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist Grundvoraussetzung für ökonomische und soziale Stabilität. Wirtschaftliche und soziale Raumnutzungen konkurrieren also nicht nur mit ökologischen Raumfunktionen, sondern hängen von ihnen ab (Robers 2003: 108–109). Der Schutz grundlegender ökologischer Funktionen eines Raums ist folglich der Rahmen für die künftige soziale und wirtschaftliche Entwicklung (Kühling 2003: 65). Die Tragfähigkeit der Umwelt stellt eine unüberwindbare Grenze für die menschliche Entwicklungstätigkeit dar (Robers 2003: 110–112). Umwelt- und raumbezogene Festlegungen dienen daher dazu, den Belang „ökologische Funktionen“ zu operationalisieren.

Da es sich bei der Raumordnung um einen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung handelt und die Länder zudem eine Abweichungskompetenz haben, finden sich raumordnerische Grundsätze auch in den Landesplanungsgesetzen. Die Aufnahme landesspezifischer Grundsätze in die Landesplanungsgesetze handhaben die Länder indes sehr unterschiedlich. Während Sachsen und Hessen gänzlich darauf verzichten, nahmen Niedersachsen und Bayern Grundsätze auf und bezeichneten diese auch als solche (in Thüringen sind es „Leitlinien“).

Das Raumordnungsgesetz wurde 2017 novelliert und ist am 29. November 2017 in Kraft getreten. Bei der Novellierung ging es in erster Linie um die Richtlinie für die maritime Raumplanung (MRO-RL) und in Teilen um eine bessere Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Klimaanpassung. Die raumordnerischen Grundsätze in § 2 ROG wurden nur sehr zurückhaltend angepasst. Neben marginalen und redaktionellen Änderungen wurden ein Ökosystemansatz für den Meeresbereich, das UNESCO-Kultur- und Naturerbe der Welt, der Schutz der biologischen Vielfalt sowie quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme eingeführt. Aus Sicht der Autoren wäre hier Gelegenheit gewesen, in verstärktem Maße Aussagen aus den verschiedenen oben genannten Strategien aufzunehmen.

Die zentrale Regelung im ROG für umweltbezogene Grundsätze ist in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG normiert, ergänzt durch § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 5 und 6 ROG. Aber auch weitere fachliche Grundsätze enthalten direkte und/oder indirekte Regeln

für Umweltbelange, wie zum Beispiel Regelungen zur Daseinsvorsorge (Nr. 1 Satz 2), zum Verkehr (Nr. 3 Satz 5, 6 und 7) oder zur Land- und Forstwirtschaft (Nr. 5 Satz 3). Ergänzend lassen sich auch die raumbedeutsamen Planungen der EU erwähnen (Nr. 8).

Die Konkretisierung der raumordnerischen Grundsätze erfolgt durch Festlegungen in den Raumordnungsplänen. Dazu gehören auf Bundesebene die AWZ-Raumordnungspläne für Nord- und Ostsee gemäß § 17 Abs. 1 ROG, die Standortpläne für See- und Flughäfen, die neu geschaffen, länderübergreifenden Hochwasserschutzpläne gemäß § 17 Abs. 2 ROG sowie der Grundsätzeplan gemäß § 17 Abs. 3 ROG. Die letztgenannten Planungen hat der Bund bislang nicht erstellt. Die länderübergreifenden Hochwasserschutzpläne sollen allerdings bis 2021 aufgestellt sein (siehe Koalitionsvertrag CDU/CSU und SPD 2018: 138).

Auf Länderebene vollzieht sich die Raumordnungsplanung in landesweiten Raumordnungsplänen (z. B. Landesentwicklungspläne oder -programme) und für die Teilräume durch Regionalpläne.

Da die Raumordnung grundsätzlich keine eigenen Umweltdaten erhebt, ist sie auf die Zuarbeit der raumbezogenen Fachplanungen angewiesen. Überdies nutzen Umweltfachgebiete ihrerseits die räumliche Planung für die Umsetzung ihrer Umweltfachziele. Wenngleich diese Fachplanungen überwiegend behördeninterne Wirkung haben, sind sie zum Teil sogar rechtlich verbindlich (siehe § 35 Abs. 3 Nr. 2 BauGB: Landschaftsplan und Pläne des Wasserrechts, Abfall- oder Immissionsschutzrechts).

Eine weitere Verzahnung zwischen der Raumordnung und der Fachplanung findet über den Integrations- und Harmonisierungsauftrag der Raumordnung statt. So schreibt § 7 Abs. 4 ROG vor, dass die Raumordnungspläne auch diejenigen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen von öffentlichen Stellen enthalten sollen (!), die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind und die sich durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung sichern lassen.

Schließlich sind raumbedeutsame Strategien und Programme in unterschiedlicher Form mit der räumlichen Gesamtplanung verknüpft.

## Raumrelevante Aspekte in Bundesstrategien

Von den sechs genannten Untersuchungsbereichen beleuchtet dieser Beitrag nachfolgend die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und die Hochwasservorsorge exemplarisch, um die Anwendung in der Gesamt- und Fachplanungspraxis zu veranschaulichen.

### Flächenneuanspruchnahme reduzieren

Die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme spielt in den räumlichen Vorgaben bundesrelevanter Raumentwicklungsstrategien eine große Rolle. Quantitative Beschränkungen der Siedlungsflächenentwicklung greifen verschiedene Strategien auf, wobei insbesondere die zu senkende Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke im Vordergrund steht. Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2002 formulierte das konkrete flächenpolitische Ziel, die Neuanspruchnahme von

Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bundesweit auf 30 ha pro Tag bis 2020 zu senken. Die Neuauflage von 2016 schreibt das Ziel auf weniger als 30 ha bis zum Jahr 2030 (30 ha-x) fort. Im Integrierten Umweltprogramm 2030 des BMU wird ein Flächenverbrauch von 20 ha pro Tag im Jahr 2030 angestrebt. Zudem sprechen die Strategien Aspekte wie die zu verringernde Siedlungsdichte oder den Schutz der land- und forstwirtschaftlichen Flächen an. Eine stärkere Innenentwicklung (Vorrang der Innen- vor der Außerentwicklung im Verhältnis 3:1) sowie die räumliche Konzentration und Verdichtung der Bebauung sind weitere wesentliche Ziele. Als mögliche Maßnahmen sollen die Flächenkreislaufwirtschaft (bspw. IUP, Klimaschutzplan 2050), ein effektives Flächenrecycling und die Wiedernutzung bereits erschlossener Flächen sowie von Siedlungs- und Industriebrachen dienen. Entsiegelungsmaßnahmen im Innen- und Außenbereich kommen ebenfalls in Frage.



Foto: © Eckart Gruhler

Bundesstrategien: Ein Ziel ist eine stärkere Innenentwicklung

Die Strategien thematisieren auch Konkretisierungen bei Vorschriften und Planungsinstrumenten, Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung (MKRO L/H), eine Anpassung der Bauleitpläne hinsichtlich der Ziele der überörtlichen Raumordnungspläne sowie die Harmonisierung des Flächen- und Ressourcenschutzes mit anderen Umweltzielen (z. B. Lärmschutz, Luftreinhaltung, Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel; Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II).

### **Rechtliche Anwendungsbeispiele**

Im Raumordnungsgesetz fehlte bis zur Novellierung im Jahr 2017 ein Instrument für quantifizierte Vorgaben zur Flächenreduzierung in Raumordnungsplänen. Auch die Landesplanungsgesetze enthielten keine entsprechenden Regelungen. Nunmehr findet sich in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG ein raumordnerischer Grundsatz, dass die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu verringern ist, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme. Dieses Ziel ist im Sinne bundesrelevanter Strategien, wobei diese bereits konkretere quantitative Vorgaben und vor allem Umsetzungsfristen einfordern. Für Länder, die noch keine quantitativen Flächenziele festgelegt haben, schafft die neue Regelung des § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG einen Anreiz, dies in raumordnerischen Festlegungen im Zuge von Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. Komplementär dazu ist auf die Regelung zur Strategischen Umweltprüfung hinzuweisen, indem die Schutzgüter um die „Fläche“ ergänzt wurden (§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ROG). Auch die Aufnahme des Schutzguts „Fläche“ in § 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG ist ein Erfolg (für die Bauleitplanung § 2 Abs. 4 BauGB). Sie stärkt den Belang rechtlich.

Um die Innenentwicklung gegenüber einer Inanspruchnahme von Flächen „auf der grünen Wiese“ zu stärken, trugen insbesondere die Städtebaurechtsnovellen von 2007 und 2013 bei. Die neuen rechtlichen Regelungen entsprechen dabei den Zielen des deutschen Ressourcenprogramms II. Der Gesetzgeber schützt also zunehmend das Schutzgut Fläche. Für die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen ist eine besondere Begründungspflicht vorgegeben; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können (§ 1a Abs. 2 Satz 4 BauGB). Während Bebauungspläne der Innenentwicklung gemäß § 13a BauGB diese Regelungen flankieren, wirken die Regelungen zur Einbeziehung der Außenbereichsflächen (§ 13b BauGB) hemmend, allerdings wurden diese befristet. Auch

die jüngsten bauplanungsrechtlichen Regelungen setzen die Ziele der bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien um. Die neue Baugebietskategorie der „Urbanen Gebiete“ (§ 6a BauNVO) legt das Augenmerk auf das Entwicklungspotenzial der Innenbereiche.

### **Planerisches Anwendungsbeispiel**

Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) wurde in Bezug auf planerische Anwendungsbeispiele eingehender untersucht. Er thematisiert insbesondere das Ziel der flächensparenden und bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung und das Leitbild „flächensparende Siedlungsentwicklung“. Demnach soll die Regional- und Bauleitplanung die flächensparende Siedlungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen vorantreiben und das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2020 auf 5 ha und langfristig auf „Netto-Null“ reduzieren. Als ein Erfolgsfaktor gelten hier die umfangreichen Festlegungen im LEP NRW (bspw. auch hinsichtlich des Vorrangs der Innenentwicklung, Wiedernutzung von Brachflächen), wobei eine besondere Qualität durch die Festlegung eines quantitativen Ziels gegeben ist. Eine Befragung ergab jedoch, dass es aufgrund von Widerständen der Kommunen und der Wirtschaft nicht gelungen ist, das 5-ha-Ziel als Ziel der Raumordnung in der Planungspraxis zu verankern. Zudem gibt es aktuell Bestrebungen, den Landesentwicklungsplan in Nordrhein-Westfalen zu ändern (MWIDE NRW 2018). Künftig soll der Grundsatz 6.1-2 Leitbild „flächensparende Siedlungsentwicklung“ aufgehoben werden. Begründet wird dies mit der Aussage des Koalitionsvertrags, dass „die Kommunen [hierdurch] mehr geeignete Wohnbauflächen bereitstellen können“ und somit „unnötige Hemmnisse zur Ausweisung von Bauland aus dem Landesentwicklungsplan entfernt [werden]“. Der 5-ha-Grundsatz wurde auch im zweiten Beteiligungsverfahren zum LEP NRW – trotz Herabstufung vom Ziel zum Grundsatz – offensichtlich nach wie vor als unnötiges Hemmnis für die Baulandentwicklung verstanden. Zudem sei die rechtssichere Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten durch den Verzicht auf die Begrenzung des täglichen Zuwachses an Siedlungs- und Verkehrsflächen auf fünf Hektar erleichtert, da andere Planungsziele im LEP einen sparsamen Umgang mit Flächen gewährleisten (MWIDE NRW 2018).

### **Programmatische Anwendungsbeispiele**

Auf Ebene der raumrelevanten „Programme“ greift der Bund selbst die Vorgaben zur Flächeninanspruchnahme (z. B. in städtebaulichen Förderprogrammen) auf, darüber hinaus tun das aber auch die Länder (z. B. in Nachhaltigkeitsstrategien, u. a. mithilfe quantitativer Flächensparziele) und die Kommunen (z. B. in lokalen Wirtschaftsförderprogrammen).

Die Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie (Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit 2013) verfolgt ein qualitatives Flächensparziel (langfristig kein weiterer Flächenneuverbrauch) und benennt vergleichsweise viele Umsetzungsmaßnahmen (u. a. Unterstützung von Kommunen bei Flächenmanagement und Innenentwicklung; Förderprogramme mit Fokus auf vorrangiger Innenentwicklung; Modellvorhaben; Weiterführung des „Bündnisses zum Flächensparen“). Die Lockerung des Anbindungsgebots im Jahr 2017 – demzufolge Flächenneuausweisungen zum Beispiel von Gewerbegebieten an einen Siedlungskörper angebunden sein müssen – erschwert es, das Langfristziel zu erreichen.

Die Nachhaltigkeitsstrategie NRW (Land Nordrhein-Westfalen 2016) leitet aus dem Flächensparziel des Bundes ein quantitatives Flächenziel für das Land ab (Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 5 ha pro Tag bis 2020 reduzieren, langfristig Netto-Null). Um die Überprüfbarkeit zu stärken, benennt sie einen Indikator für das Monitoring und Fristen für die Zielerreichung. Eine Stärke ist, dass vielfältige, teilweise bereits länger laufende, konkrete Maßnahmen die Strategie flankieren (u. a. Schaffung eines „Flächenpool NRW“ zur Reaktivierung von Brachflächen, entsprechende Ausrichtung Städtebauförderung, Beratungs- und Informationsinstrumente für Kommunen inkl. Entwicklung „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagementsystem“). Als Erfolgsfaktor gilt neben solchen Profilierungsmöglichkeiten für innovative Kommunen ein seit 2006 existierender Dialog „Allianz für die Fläche in NRW“, der bei kommunalen und wirtschaftlichen Akteuren das Problembewusstsein schärft. Der Dialog lässt sich als Instrument der raumordnerischen Zusammenarbeit im Sinne des § 14 ROG einstufen. Als Hemmnisse, den aktuell bei 9 bis 10 ha pro Tag liegenden Siedlungsflächenverbrauch zu mindern, gelten die Grenzen der Landeskompentzen (kommunale Selbstverwaltung), die Entwicklung der Wohnungswirtschaft und eine fehlende stärkere Rahmensetzung des Bundes.

## Hochwasservorsorge

Der vorsorgende Hochwasserschutz findet sich neben den hier nicht weiter thematisierten spezifischen Hochwasserschutzstrategien vor allem in der nationalen Biodiversitätsstrategie wieder. Demzufolge sollen die Rückhalteflächen an den Flüssen bis 2020 um mindestens 10 % erweitert werden. Als räumliche Vorgaben lassen sich in den bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien gesicherte Überschwemmungsgebiete, eingerichtete natürliche Überflutungsflächen, zurückgewonnene Retentionsflächen und

rückverlegte Deiche sowie renaturierte Fließgewässer und Auen finden (z. B. Bundeskonzept Grüne Infrastruktur, MKRO L/H, Naturschutzoffensive 2020). Weitere räumliche Vorgaben umfassen einen schnelleren Bau von Hochwasserschutzanlagen, dezentrale Maßnahmen zur Regenwasserbewirtschaftung in Siedlungs- und Gewerbegebieten (Fortschrittsbericht zur DAS), die Anbindung von Flussaltarmen als natürliche Polder (Naturschutzoffensive 2020) und den Rückbau von Uferbefestigungen (Bundeskonzept Grüne Infrastruktur).

## Rechtliche Anwendungsbeispiele

In rechtlicher Hinsicht ist vor allem das Hochwasserschutzgesetz II (BGBl. I 2017: 2193) als Fachrecht zu erwähnen, das 2017 verabschiedet wurde. Die Novelle, die hauptsächlich Änderungen im Wasserhaushaltsgesetz zur Folge hatte, verschärft den räumlichen Hochwasserschutz. Die Neuerungen enthalten unter anderem Vorschriften für den Bau von Hochwasserschutzanlagen. Sie sollen Planungs- und Genehmigungsverfahren erleichtern und beschleunigen. Des Weiteren werden die vormals abgeschafften „überschwemmungsgefährdeten Gebiete“ – jetzt als „Risikogebiete außerhalb von Überschwemmungsgebieten“ – wieder eingeführt. Abseits der im Ernstfall betroffenen HQ100-Gebiete birgt der § 78b WHG zusätzliche Schutzvorschriften. Auch eine Bevorratung von Ausgleichsmaßnahmen hinsichtlich Rückhalteflächen nach dem Vorbild der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ist nun gemäß § 77 Abs. 1 S. 3 WHG möglich und bietet die Rechtsgrundlage für Retentionskataster. Schließlich wird die Kategorie „Hochwasserentstehungsgebiet“ gemäß § 78d WHG bundesweit eingeführt. In diesen Gebieten sollen die Wasserversickerungs- und Wasserrückhaltungsmöglichkeiten unter anderem durch Genehmigungsverhalte bei Versiegelungen verbessert werden.

Interessant für die Stadtplanung ist das neue Vorkaufsrecht der Länder für bestimmte hochwasserschutzrelevante Grundstücke gemäß § 99a WHG. Damit lässt sich zum Beispiel die Ausweitung von Retentionsraum realisieren. Welche Bedeutung der Hochwasserschutz für die Stadtplanung darüber hinaus hat, verdeutlicht unmittelbar § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB: Ihm zufolge sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen die Belange des Hochwasserschutzes und der Hochwasservorsorge stärker zu berücksichtigen. Insbesondere Hochwasserschäden sollten vermieden und verringert werden. Es ist zu konstatieren, dass der Gesetzgeber beim Hochwasserschutz auf quantitative Vorgaben und die Festlegung von Prozent- und Jahreszahlen überwiegend verzichtet. Eine Fristsetzung ist in der aktuellen Änderung zum WHG lediglich für das Handeln Privater vorzufinden (vgl. § 78c WHG zu Heizölverbraucheranlagen).



Foto: LucyKaef/pixabay.com, CC0 Creative Commons

### Elbe-Hochwasser in Meißen: Die Raumordnung kann helfen, solche Ereignisse zu verhindern

Von hoher Raumrelevanz ist die durch die Novellierung des ROG dem Bund zugesprochene Kompetenz, bei Bedarf Raumordnungspläne für einen länderübergreifenden Hochwasserschutz aufzustellen (§ 17 Abs. 2 ROG), sofern dies unter nationalen oder europäischen Gesichtspunkten erforderlich ist. Diese Regelung muss sich in der Praxis noch bewähren.

#### **Planerisches Anwendungsbeispiel**

Der Landesentwicklungsplan Sachsen (LEP Sachsen) aus dem Jahr 2013 stellt ein Leitbild für die Entwicklung des Freistaats bis 2025 auf. Demnach sollen die absehbaren Auswirkungen des Klimawandels soweit wie möglich kompensiert werden, indem die Nutzungen des Raumes entsprechend anzupassen sind. Dabei hebt der LEP explizit die hohe Bedeutung der Hochwasservorsorge heraus, wobei er neben

der Eigenvorsorge auch die Sicherung und soweit möglich die Rückgewinnung natürlicher Überschwemmungsbereiche thematisiert. Eine angepasste Siedlungsentwicklung und Flächennutzung, die Umsetzung von Hochwasserschutzmaßnahmen sowie ein effektiver Hochwassernachrichten- und Alarmdienst soll die Hochwassergefahr für die Bevölkerung weiter reduzieren.

Ein Erfolgsfaktor sind die dezidiert ausgeführten Maßnahmen zum Wasserrückhalt, die aus den Hochwasserrisikomanagementplänen hervorgehen. Neben einer zu reduzierenden Bodenversiegelung und der Versickerung von Regenwasser auf Bauflächen spricht der LEP Sachsen auch die zu erhaltende und wiederherzustellende funktionelle Einheit zwischen Gewässern und Auen an. Als weitere Maßnahmen nennt er die Freilegung verrohrter oder un-

terirdisch geführter Wasserläufe, die Herstellung eines naturnahen Zustands der Gewässer sowie die Umwandlung von Ackerflächen in Dauergrünland oder standortgerechten Wald (Waldmehrung) – vor allem in besonders erosionsgefährdeten Hang- und Tallagen sowie Überschwemmungsbereichen der Auen. Hervorzuheben ist auch die Ausweisung von Hochwasserentstehungsgebieten, die bereits 2004 im Sächsischen Wassergesetz verankert wurden. Zudem erarbeiteten die Kommunen Hochwasserschutzkonzepte, die umfangreiche Maßnahmen zur Umsetzung der Vorgaben enthalten. Ein Defizit der Regelungen ist, dass keine quantitativen Vorgaben zur Vergrößerung der Rückhalteflächen an den Flüssen festgelegt wurden. Ein weiterer Erfolgsfaktor ist der Klimacheck, der ergänzend zur Aufstellung des LEP

Sachsen durchgeführt wurde. Er überprüft, inwiefern der Landesentwicklungsplan den Kampf gegen die Folgen des Klimawandels und die vorsorgende Anpassung an die sich abzeichnenden Klimaveränderungen und einen vorsorgenden Klimaschutz unterstützt oder aber konterkariert.

Die Vorgaben aus den bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien werden hier vielfältig aufgegriffen, wenngleich eine quantitative Zielfestlegung fehlt.

#### **Programmatische Anwendungsbeispiele**

Länder und Kommunen greifen in Programmen die (raumrelevanten) Hochwasserschutz-Vorgaben des Bundes unter anderem in den Nachhaltigkeits-, Hochwasserschutz-, Kli-



Foto: Hans/pixabay.com, CC0 Creative Commons

Um Hochwasser wie dieses möglichst zu vermeiden, haben viele Kommunen Konzepte erarbeitet

maanpassungs- oder Biodiversitätsstrategien sowie in regionalen WRRL-Gewässerentwicklungskonzepten und Konzepten der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) auf.

Das „Aktionsprogramm Niedersächsische Gewässerlandschaften“ greift die quantitative Vorgabe der nationalen Biodiversitätsstrategie („Vergrößerung der Rückhalteflächen an den Flüssen um mindestens 10 % bis 2020“) nicht auf. Es definiert aber qualitative raumrelevante Ziele: „Auenentwicklung stärken und Instrumente des Auenschutzes verbessern“ (u. a. ehemalige Überflutungsflächen reaktivieren, frühere Ausuferungen bei Hochwässern und höheren Abflüssen ermöglichen, naturnahe Auenlandschaften entwickeln); „Gewässerlandschaften Raum geben und Flächen bereitstellen“ (u. a. Bereitstellung von geeigneten Flächen in der Programmkulisse als „eigenständige“ Maßnahme etablieren; bestehende Instrumente zur Sicherung der benötigten Flächen in den Gewässerlandschaften konsequenter einsetzen; Flächenmanagement inkl. Flächentausch; Modelle der kostengünstigen Bereitstellung von Flächen nutzen (z. B. „Gewässerentwicklungsfonds“); Flächensuche, -bereitstellung, -sicherung und -entwicklung, u. a. von landeseigenen Flächen und Flächen mit geringem Nutzungswert); und im Kontext Klimawandel mögliche Rückhalteflächen ermitteln und gegebenenfalls vergrößern oder zu reaktivieren (NMU 2016).

Eine Reihe von förderfähigen Maßnahmen unterlegen diese Ziele. Die Umsetzung des Aktionsprogramms steckt allerdings noch in den Anfängen. Als förderliche Rahmenbedingung für die Umsetzung des Aktionsprogramms gelten Synergien zwischen Naturschutz und Wasserwirtschaft. Als das

Wasserhaushaltsgesetz (WHG) vollzogen wurde, ermittelten die Verantwortlichen in Niedersachsen eine Überschwemmungsgebietskulisse von 7.136 km Gewässerstrecke (gemäß § 78 WHG). Davon sind bereits 5.960 km entweder vorläufig gesichert (gemäß § 76 Abs. 3 WHG) oder in einer Verordnung festgesetzt (Stand: 13.10.2017). Dies umfasst 2.300 km Gewässerstrecke in Risikogewässern, also insbesondere in besiedelten Gebieten. Unter anderem wurden Deiche an der Elbe zurückverlegt.

Die Umsetzung von Maßnahmen des Hochwasserschutzes erfolgt auf kommunaler Ebene, wobei das Land die Kommunen finanziell und fachlich unterstützt. Auf kommunaler Ebene entstehen in der Regel Konflikte, wenn zum Zwecke des vorsorgenden Hochwasserschutzes Überschwemmungsgebiete ausgewiesen werden, in der Folge die bauliche oder landwirtschaftliche Nutzung eingeschränkt wird und Grundstücke an Wert zu verlieren drohen. Auenentwicklungsmaßnahmen sind demgegenüber nur in Ausnahmefällen auf privaten Flächen vorstellbar, weshalb das Aktionsprogramm mit dem Kauf von entwicklungsfähigen Flächen in den Auen einhergehen oder Verfahren zur Flurneuordnung mit dem Ziel der Gewässer- und Auenentwicklung nutzen soll. Als förderliche Rahmenbedingung für die Umsetzung der flächenrelevanten Aspekte des Aktionsprogramms könnte sich die Einführung von „Entwicklungskorridoren“ ins Niedersächsische Wassergesetz (NWG) erweisen, die seit 2017 aussteht. Dieses planerische Instrument soll eine eigendynamische Entwicklung von Gewässern ermöglichen und so die Flächenverfügbarkeit für den vorsorgenden Hochwasserschutz verbessern.

## Handlungsansätze für die raumbezogene Umweltpolitik

### Strategiebezogene Empfehlungen

#### Kohärenz der Strategien steigern

Ein Aspekt, den die Auswertung der Vorgaben aus bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien verdeutlicht, ist die nicht immer gegebene Kohärenz zwischen den Strategien des Bundes. Beispielhaft dafür steht der Bedarf neuer Flächen für erneuerbare Energien (Windenergie, Freiflächen-PV, Biomasse) und damit für den Klimaschutz auf der einen und die Vorgabe der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auf der anderen Seite. Auf der einen Seite braucht es zum Beispiel für Windenergie und Biomasse neue

Flächen, andererseits geht damit eine mitunter beträchtliche Flächenneuanspruchnahme und Raumwirksamkeit einher. Es ist demnach auf eine stärkere Harmonisierung der Strategien zu achten, um die Anwendbarkeit zu erleichtern und letztlich die Akzeptanz zu befördern. Dabei wird nicht verkannt, dass die eigentliche Konfliktbewältigung der verschiedenen Belange auf Ebene der planerischen Abwägung erfolgt.

#### Operationalisierung der Umweltziele verstärken

Notwendig ist eine Transferleistung der Vorgaben (z. B. mittels Bund-Länder-Kooperationen und Netzwerken) aus den

bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien. Zudem bedarf es einer Operationalisierung der mitunter abstrakten Vorgaben aus den Strategien. Hierzu können Pilotprojekte und/oder Planspiele beitragen. Beispielhaft dafür steht das Planspiel „Flächenhandel“ des Umweltbundesamtes im Bereich der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme. Zu nennen ist auch das Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Planspiel: Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz“ des BBSR. Eine weitere Option ist es, Experimentierräume zu schaffen, die dazu dienen, ausgewählte Umweltziele begrenzt auf bestimmte Flächen in städtisch und ländlich geprägten Räumen umzusetzen.

**Durch messbare Zielvorgaben Erfolgskontrolle erhöhen**  
Umweltziele, die bereits auf Ebene der Bundesstrategien mit klaren Zielen, Umsetzungsfristen und Indikatoren für die Messung der Umsetzung unterlegt sind, können in anderen Strategien, Plänen und Programmen besser aufgegriffen werden. Insbesondere quantifizierte Zielvorgaben und Fristen (mit denen sich der Erreichungs- und Wirkungsgrad besser messen lässt) in Strategien des Bundes erhöhen die Chance, dass auch die Länder und Kommunen entsprechende (der Umsetzung förderliche) Vorgaben treffen. Selbst wenn Bundesstrategien rechtlich nicht bindend sind, stärkt ein Monitoring des Bundes, in dem auch das (freiwillige) Aufgreifen der Vorgaben durch Länder und gegebenenfalls Kommunen oder Regionen betrachtet wird, die Umsetzung der Strategien. So ließe sich das Engagement einiger noch stärken. Beispielsweise hat allenfalls ein Drittel von ihnen bisher ein quantifiziertes Flächensparziel auf Landesebene festgelegt.

Des Weiteren lässt sich durch eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit eine höhere Wahrnehmung von Strategien erzeugen. Dabei ist es vordringlich, die entscheidenden Gremien, Multiplikatoren und Netzwerke direkt anzusprechen. Um die jeweilige Strategie sichtbarer und wahrnehmbarer zu machen, bieten sich Informationsveranstaltungen an. Workshops bereits in der Entwicklungsphase der Strategien gewährleisten zudem eine stärkere Beteiligung und Akzeptanz der Gesellschaft. Auch hierfür braucht es anschauliche und verlässliche Informationen.

## Raumplanungsbezogene Empfehlungen

### Zusammenarbeit stärken

Grundlagen der Fachplanung sind essenziell für die Raumordnung. Das zeigt sich beispielsweise im Zusammenhang mit der Landschaftsplanung, aber auch mit Verkehrs- oder Energiekonzepten. Dabei spielen sowohl Aktualität als auch

Detaillierungsgrad hinsichtlich der Implementierung von Vorgaben aus den Bundesstrategien eine wichtige Rolle. Einerseits ist die Zusammenarbeit von Raumordnung und Fachplanung zu befördern und andererseits ist die koordinierende Funktion einer nachhaltigen Raumordnung gegenüber der raumbezogenen Fachplanung zu stärken. Ein weiterer Ansatzpunkt ist die finanzielle Ausstattung der Bundesraumordnung; dies gilt sinngemäß auch für die Landesplanung. Bei Betrachtung der Vorgaben aus den bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien zeigt sich, dass eine Verlagerung von Umweltbelastungen mitunter nicht adressiert wird und die Vorgaben zum Teil stark aus einzelnen Ressortperspektiven heraus formuliert wurden. Eine integrative Vorgabenformulierung findet kaum statt, da mögliche Zielkonflikte nicht aufgezeigt werden.

### Gegenstromprinzip stärken

Im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung ist auf eine stärkere interkommunale Zusammenarbeit hinzuwirken sowie das Gegenstromprinzip zu ertüchtigen. Um das zu erreichen, müssen Kommunen stärker aufgreifen, was auf höherer Ebene an Umweltzielen verankert ist. Umgekehrt sind die konkreten Herausforderungen der kommunalen Planungspraxis bereits auf den überörtlichen Handlungsebenen zu berücksichtigen. Zudem sollten die Kapazitäten zur Bearbeitung neuer Strategiefelder erweitert werden.

Damit die Vorgaben aus den bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien in der Bauleitplanung „ankommen“, ist darauf zu achten, dass diese in ihrer Vielfalt möglichst konfliktbereinigt sind. Zudem sollten die Vorgaben weniger abstrakt formuliert werden, damit die Landes- und Regionalplanung und die Bauleitplanung sie umsetzen können. Hierbei ist zu bedenken, dass Kommunen in Wettbewerb zueinander stehen, was beispielsweise im Zusammenhang mit dem 30-ha-Ziel in der Bauleitplanung deutlich wird. Die Raumordnung kann zwar durch Vorgaben bestimmte Entwicklungen steuern, muss aber gleichzeitig die kommunale Planungshoheit berücksichtigen.

### Raumordnung zur Koordinierung nutzen

Die Raumordnung trägt als raum- und fachübergreifendes Koordinierungsinstrument wesentlich dazu bei, Umweltbelange und ökologische Funktionen des Raumes planerisch und vorsorgend zu sichern. Der Umweltschutz sollte daher dieses Instrument zur Umsetzung seiner raum- und flächenbezogenen Ziele konsequent nutzen. Aufgabe des Umweltschutzes ist es, die für raumplanerische Abwägung erforderlichen Kriterien und Maßstäbe in seinen Strategien und Fachplanungen konkret zu benennen. So entsteht eine Win-win-Situation, da die Partner der Fachplanung und

Raumordnung sich in ihren Kompetenzen ergänzen und somit beide von der Zusammenarbeit profitieren.

## Raumplanungsrechtliche Empfehlungen

### Strategien im Gesetzgebungsverfahren verdeutlichen

Bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen besteht seit 2009 eine Verpflichtung zur Nachhaltigkeitsprüfung, die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verankert ist. Dies ist der Grund dafür, dass Begründungen neuer Gesetzesvorhaben in der Regel einen allgemeinen Hinweis enthalten, dass die Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigt wurde. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien ließe sich insofern ergänzen, dass alle (thematisch relevanten) Strategien bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen berücksichtigt werden müssen.

Ein weiterer möglicher rechtlicher Handlungsansatz ist es, die Grundsätze der Raumordnung gemäß § 2 ROG an die jeweiligen Strategien anzupassen. Da diese Grundsätze der Raumordnung zwingend berücksichtigt werden müssen, ließen sich so die Vorgaben der bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien in die Raumordnung überführen. Zudem ist es möglich, Experimentierklauseln mit Bedingungen und Befristungen einzusetzen.

### Rechtliche Verbindlichkeit der Strategien erhöhen

Anzustreben ist, die Verbindlichkeit der Vorgaben aus den bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien zu erhöhen. Falls Vorgaben aus den Strategien nicht aufgegriffen werden, könnte dies an Konsequenzen geknüpft sein (z. B. Anreize und Sanktionen bei der Zuteilung von Fördermitteln). Wo

fachlich sinnvoll, sollten Umweltziele (einschließlich quantifizierte Zielvorgaben) rechtlich verankert werden. Gemäß § 17 Abs. 3 ROG kann der Bund für die Entwicklung des Bundesgebietes einzelne raumordnerische Grundsätze nach § 2 Abs. 2 ROG durch Grundsätze in einem Raumordnungsplan konkretisieren. Ein weiteres gutes Beispiel ist auch in der novellierten Regelung des § 17 Abs. 2 ROG zu sehen, wonach der Bund im Benehmen mit den Ländern länderübergreifende Raumordnungspläne für den Hochwasserschutz aufstellen kann. Voraussetzung ist, dass dies für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Bundesgebietes unter nationalen und europäischen Gesichtspunkten erforderlich ist. Für raum- und flächenbezogene Umweltaufgaben mit länderübergreifenden Wirkungen können die Raumordnungspläne des Bundes also gute Ansatzpunkte bieten.

### Leitvorstellung qualifiziert anwenden

Leitvorstellung der Raumordnung ist nach § 1 Abs. 2 HS 1 ROG eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist Grundvoraussetzung für ökonomische und soziale Stabilität. Wirtschaftliche und soziale Raumnutzungen konkurrieren also nicht nur mit ökologischen Raumfunktionen, sondern hängen von ihnen ab. Der Schutz grundlegender ökologischer Funktionen eines Raums bildet folglich den Rahmen für die künftige soziale und wirtschaftliche Entwicklung. Die Tragfähigkeit der Umwelt stellt eine unüberwindbare Grenze für die menschliche Entwicklungstätigkeit dar. Auf Umwelt und Raum bezogene Festlegungen dienen daher der Operationalisierung des Belangs „Entwicklung, Sicherung und Ordnung ökologischer Funktionen“.

## Literatur

**Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit**, 2013: Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie. München.

**Kühling**, Wilfried; **Hildmann**, Christian, 2003: Umweltziele koordinieren und verbindlich machen!, RaumPlanung, April 2003 (107).

**Land Nordrhein-Westfalen**, 2016: Heute handeln. Gemeinsam für nachhaltige Entwicklung in NRW. Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

**MWIDE NRW** – Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, 2018: Geplante Änderungen des LEP NRW (Entwurf). Düsseldorf. Zugriff:

[https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/synopse\\_lep\\_stand\\_2018-04-17.pdf](https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/synopse_lep_stand_2018-04-17.pdf) [abgerufen am 17.04.2018].

**NMU** – Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, 2016: Aktionsprogramm Niedersächsische Gewässerlandschaften. Hannover.

**Robers**, Thomas, 2003: Das Gebot der nachhaltigen Entwicklung als Leitvorstellung des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts. Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 209, Münster.



© beugdesign / Fotolia

# RAUMORDNUNG WEITERENTWICKELN

**Wie lässt sich die Raumordnung weiterentwickeln?  
Aus den Beiträgen in diesem Heft ergeben sich  
vielfältige Fragen zur Zukunft der Raumordnung  
in Deutschland. Im Gespräch mit der IzR-Redaktion  
geht Vera Moosmayer auf die wichtigsten Fragen ein.**



Foto: BMVI

---

## **Vera Moosmayer**

hat in Stuttgart und Adelaide/Australien Architektur und Stadtplanung studiert und ist seit 2017 Referatsleiterin im für Raumordnung zuständigen Bundesministerium. In den Zuständigkeitsbereich ihres Referates fallen unter anderem die Grundsatzangelegenheiten und das Recht der Raumordnung sowie die Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung als Schnittstelle für die Bund-Länder-Zusammenarbeit

---

Frau Moosmayer, was sind Ihrer Meinung nach die größten Stärken der Raumordnung?

---

Die große Stärke der Raumordnung ist ihr Blick für das große Ganze. Wo andere weitgehend ihre eigenen Anliegen und Interessen sehen, sieht die Raumordnung die vielen Interessen und Möglichkeiten quasi aus der Vogelperspektive – daraus kann nicht nur viel Gutes entstehen, es verhindert auch Fehlentwicklungen.

---

Für welche übergeordneten Handlungsfelder ist die Raumordnung ein wichtiger „Dienstleister“ der Gesellschaft und deren Zusammenhalt?

---

Die Raumordnung sorgt dafür, dass die räumliche Entwicklung in Deutschland dem Allgemeinwohl dient und Partikularinteressen sich dem unterordnen. Bis heute konnten so über 5.000 funktionierende Städte und weitgehend intakte Landschaften erhalten werden. Durch die polyzentrische Siedlungsstruktur konzentrieren sich unser Zusammenleben, unsere Kultur, unsere Wirtschaft nicht an einem einzigen Ort, sondern verteilen sich relativ ausgewogen im Raum. Das sorgt für ein soziales und wirtschaftliches Gleichgewicht, für regionale Vielfalt und den Schutz von Natur und Landschaft. Die Raumordnung ist also Dienstleister für viele Handlungsfelder, von Wirtschafts- und Sozialpolitik über Kultur bis zu Umweltschutz.

---

Die vielfältigen Beiträge von Regional- und Landesplanern verdeutlichen, wie viel die Raumordnung für eine nachhaltige Raumentwicklung leistet. Nicht alle nehmen das wahr. Wie kann die Raumordnung ihr Image verbessern?

---

Es kommt nicht so sehr auf das Image an. Die Raumordnung kann meinetwegen auch im Stillen und weitgehend unbemerkt ihre gute Arbeit machen. Wenn sie aber übersehen oder beiseite gedrängt wird, müssen wir etwas tun. Wir müssen die Raumordnung dazu inhaltlich stärken und reformieren. Wir brauchen heute andere planerische Instrumente als noch vor zehn Jahren, andere Formen und Plattformen für die Abstimmung von Plänen und die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Wir brauchen neue Kanäle für den Wissenstransfer. Für all das braucht es Personal und Mittel. Wir brauchen gute Planerinnen und Planer in den Behörden und Institutionen. Die wachsen nicht auf Bäumen, deshalb müssen wir uns auch verstärkt der Ausbildung und Nachwuchsförderung widmen.

---

Danielzyk und Priebis stellen in ihrem Beitrag fest, dass das Zentrale-Orte-Konzept sehr wichtig ist, um die Daseinsvorsorge zu sichern – und damit auch für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Wie kann die Raumordnung das noch besser gegenüber Öffentlichkeit und Politik vermitteln?

---

Das Zentrale-Orte-System ist ein starkes Instrument für die Landesentwicklung. Indem die Länder festlegen, welche Angebote und Versorgungseinrichtungen in welche Orte kommen, können sie Entwicklungen steuern und die Daseinsvorsorge auch in dünn besiedelten Regionen sichern. Durch die Bündelung von Einrichtungen an einem Ort entstehen effiziente und funktionsfähige Versorgungszentren, die sich auch wirtschaftlich tragen können, sofern die Erreichbarkeit aus dem Umland gesichert ist. Der Raumordnungsbericht 2017 des BBSR betont die Bedeutung des Zentrale-Orte-Systems, und auch die Raumordnungsministerinnen und -minister der Länder betonen in ihren Leitbildern der Raumentwicklung die Bedeutung dieses Systems als Instrument zur Sicherung der Daseinsvorsorge. Die Länder handhaben dieses Instrument allerdings sehr unterschiedlich, auch wenn die meisten sich weiterhin auf das dreistufige Konzept aus Ober-, Mittel- und Grundzentren stützen. Mehr Einheitlichkeit würde es sicher erleichtern, das Konzept breiter zu kommunizieren und so auch die Fachpolitiken daran zu binden.

---

Oft ist die Rede von einem Kompetenzgerangel zwischen der langfristig orientierten und überfachlichen Raumordnung und den zuständigen Fachplanungen. Wie sieht die Zusammenarbeit im Idealfall aus?

---

Dieses Gerangel ist eine der Kernaufgaben der Raumordnung. Gäbe es keine Konflikte oder widerstreitende Interessen zwischen den Fachplanungen, bräuchte man auch die Raumordnung nicht. Die Raumordnung kann dann ihre Funktion erfüllen, wenn sie innerhalb der Verwaltung einen starken Stand hat, die Kompetenz zu handeln und die notwendigen Ressourcen. Im Idealfall hat die Raumordnungsbehörde ausreichend Kapazitäten, um neben ihrer planerischen Tätigkeit die Fachplanungen und Strategien auf ihre räumlichen Auswirkungen hin zu prüfen und auszuwerten und mit vielen Akteuren zu kooperieren. Das ist kein Selbstläufer, es bedarf einer klaren Aufgabenzuordnung und Unterstützung von den jeweiligen Behördenspitzen.

---

Mitschang kritisiert in seinem Beitrag eine „kaum mehr zu überblickende Situation im Regelungsgeflecht von raumordnungsrechtlichen Bundes- und Landesvorschriften“. Wie

lässt sich das Raumordnungsrecht einfacher und damit nachvollziehbarer machen?

---

Mit diesem Problem ist die Raumordnung nicht allein, fürchte ich. Jede Regelung zieht vertiefende Regelungen und Verordnungen nach sich, die Rechtsprechung ändert sich, und irgendwann ist es sehr komplex. Das gilt speziell für einen Rechtsbereich wie die Raumordnung, in dem die Länder von der Bundesgesetzgebung abweichen können. Von dieser Möglichkeit macht das ein oder andere Land auch Gebrauch. Vor der letzten Bundestagswahl ging der Spruch von „One in, one out“ durch die Medien: Ein neues Gesetz soll nur dann beschlossen werden, wenn gleichzeitig ein altes abgeschafft wird. Nach der Wahl ist es still geworden um dieses Ziel. Nicht nur in der Raumordnung, auch im Bauordnungsrecht haben sich die Länder inzwischen weit von den einst vereinbarten gemeinsamen Regelungen entfernt. Es gab da mal so etwas wie eine Musterbauordnung...

---

In seinem Beitrag spricht Mitschang zudem davon, dass informelle Instrumente in vielen Fällen keine Konfliktlösungen herbeiführen würden. Er fordert daher eine Rückbesinnung auf das „Plänemachen“ im klassischen Planungsverständnis. Wie sollten Ihrer Ansicht nach formelle und informelle Instrumente zukünftig zusammenwirken?

---

Beides ist notwendig und greift im Idealfall zusammen wie ein Schweizer Uhrwerk. Es braucht belastbare, auch gerichts feste Pläne, um Vorhaben und Planungen durchzusetzen. Informelle Instrumente können diese Pläne nur sinnvoll ergänzen, sie auf den Weg bringen. Sie bieten flexiblere Handlungsmöglichkeiten jenseits von Verordnungen oder Verwaltungsakten, aber können nicht allein stehen, da bin ich mit Professor Mitschang ganz einer Meinung: Es braucht Planungssicherheit. Aber selbst mit Plänen und informellen Instrumenten wird man nie alle Konflikte lösen können.

---

Bund und Länder haben in der Raumordnung – das zeigt auch der Beitrag von Furkert und Skowronski – in den letzten Jahren massiv Personal abgebaut. In der Regionalplanung ist das ähnlich. Wie wirbt die Raumordnung effizienter für mehr qualifiziertes Personal?

---

Mir scheint, noch gar nicht. Wir laufen sehenden Auges in ernst zu nehmende Personalengpässe auf allen Ebenen. Wir haben das Thema in der Ministerkonferenz für Raumordnung auf die Tagesordnung gesetzt, auch die Akademie für

Raumforschung und Landesplanung beschäftigt sich damit. Über Jahre war es en vogue, im öffentlichen Dienst Kapazitäten abzubauen. Nun wundert man sich, warum es mit dem Bau von Infrastruktur nicht voran geht – aber jedem Bau geht nun mal ein Planen voran, und wo mangels Planerinnen und Planern nicht geplant wird, wird eben auch nicht gebaut. Seltsamerweise ist dieser Punkt in der Strategie zur Planungsbeschleunigung nicht erwähnt.

---

Teilweise gilt Personalmangel als Grund für veraltete Planwerke, manchmal werden auch langwierige Verfahren der Raumordnung kritisiert. Wie kann die Raumordnung neuen Herausforderungen schneller begegnen?

---

Wir brauchen mehr Leute, mehr Mittel, aber auch den Mut, neue Methoden in der Raumordnung zu erproben. Die Digitalisierung macht auch vor der Raumordnung nicht halt. Deutschland wird zwar immer ein Land der Skeptiker sein, Peter Thiel (Anm. d. Red.: ein US-amerikanischer Investor) hat es auf den Punkt gebracht, warum wir in Deutschland kein Silicon Valley haben werden. Auch an Estland werden wir in puncto Begeisterung für die Digitalisierung nicht herankommen. Aber etwas mehr Mut zu Neuem ist notwendig. Allein die Entscheidung, einen einheitlichen Standard zum Austausch von Planungsdaten einzuführen, hat mehrere Jahre gedauert. Vielleicht bedarf es erst des Generationenwechsels, damit da Bewegung reinkommt.

---

Kennen Sie positive nachahmenswerte Beispiele?

---

Sie meinen für die Anwendung digitaler Instrumente? Da gibt es zahlreiche positive Beispiele: In Baden-Württemberg hat sich ein interkommunaler Verbund zusammengetan, um den Breitbandausbau in ländlichen Regionen voran zu bringen. In einer bayerischen Region bringt die Region den Ausbau der Internetanschlüsse zusammen mit der Modernisierung des Wassernetzes voran. Die Stadt Oldenburg arbeitet mit ihren Umlandgemeinden zusammen, um Innovationsstandort zu werden und E-Government voranzubringen. Um nur einige zu nennen, mit denen wir direkt zu tun haben.

---

In der Vergangenheit haben auch Bund und Länder häufig langwierig und konfliktbehaftet zusammengearbeitet – siehe Aufstellungsprozess der Leitbilder der Raumentwicklung oder die Novelle des Raumordnungsgesetzes. Wie lässt sich diese Zusammenarbeit optimieren?

---

Es wird langwierig und konfliktbehaftet bleiben, denn jedes Land geht eigene Wege, und das ist ja auch gut so. Die Vielfalt der Länder führt zu einem gewissen Wettbewerb der Systeme und damit zu Innovation und Fortschritt. Die Aufgabe des Bundes ist es, dann einzuschreiten, wenn diese Vielfalt die Entwicklung hemmt oder Fehlentwicklungen abzusehen sind. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn jedes Land auf seinem eigenen, mühsam entwickelten oder teuer eingekauften Datenaustauschsystem beharrt. Ich bin überzeugt davon, dass die Zusammenarbeit dann gut funktioniert, wenn alle Beteiligten vom Mehrwert der Zusammenarbeit überzeugt sind: Zum Beispiel, wenn es darum geht, gemeinsam den Hochwasserschutz zu verbessern, indem die Länder einheitlicher vorgehen und die Raumordnung als Instrument verstehen, die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen zu unterstützen und zu ergänzen. Nur aus Prinzip lässt sich niemand gern koordinieren.

---

Der Beitrag von Furkert und Skowronski macht eine nahezu unüberblickbare Vielfalt an Planungsmodalitäten und Planinhalten sichtbar. Exemplarisch dafür steht das Thema Zentrale-Orte-Konzepte. Wünschen Sie sich eine bessere Vergleichbarkeit?

---

Ich fände es wichtig, eine ehrliche Evaluation der Konzepte der Länder zu erhalten. Welche funktionieren, welche nicht so gut, und warum nicht? Mir geht es nicht darum, alles zu vereinheitlichen, nur damit der Überblick leichter wird. Solange das Ergebnis stimmt, können die Wege dorthin meiner Meinung nach durchaus unterschiedlich sein. Aber wenn offenbar wird, dass in einem Land viele kleine Städte finanzielle Schwierigkeiten haben; wenn in einem Land die Landflucht größer ist als in anderen – dann wäre es interessant zu wissen, ob das jeweilige Zentrale-Orte-Konzept etwas damit zu tun hat. Eine solche Evaluation wünsche ich mir von der Raumwissenschaft.

---

In welchen Bereichen wünschen Sie sich mehr Kompetenzen des Bundes?

---

Ich wünsche mir die Möglichkeit, in den Regionen auch investiv zu fördern, wenn ein Vorhaben einer Region langfristig in seiner Entwicklung helfen würde, sie es aber alleine nicht schafft. Daran arbeiten wir.

---

Mitschang bemängelt eine unzureichende planerische Fachkenntnis bei der Regionalplanung und spricht von



© RioPatuca Images / Fotolia

Breitbandausbau: Ein Thema für die Raumordnung

---

„nicht existenten Fortbildungsmöglichkeiten“. Wie lässt sich das Aus- sowie Fortbildungsniveau und -angebot für Planer konkret verbessern?

---

Ich habe Architektur und Stadtplanung studiert. Stadtplanung war im Architekturstudium die „kleine hässliche Schwester“ der Architektur. Um in diesem Bild zu bleiben, war die Raumordnung die unbekannte entfernte Nichte. Ich denke, daran hat sich bis heute nichts geändert, zumindest wenn ich mir die Universitäten heute ansehe. Fragen Sie jemanden auf der Straße, was Raumordnung ist. Ich wette, Sie ernten fragende Blicke. Für den Beruf Raumplaner bräuchte es in der Tat eine Imagekampagne. Aber die müsste auch mit einer inhaltlichen Modernisierung der Studiengänge einhergehen. Stichwort Digitalisierung. Dann werden sie auch wieder attraktiv. Die Nationale Stadtentwicklungspolitik hat aus demselben Grund für die Stadtplanung den Deutschen Hochschultag ins Leben gerufen, da ist die Raumordnung natürlich auch dabei – aber die Architektenkammern, die auch die Stadtplaner und Raumplaner vertreten, die Fachverbände, Fachakademien und Fakultäten müssen mehr für das Berufsbild tun.

---

Auf welche Themen sollte die Raumordnung, die ja vielfach eher als formale Planung wahrgenommen wird, zukünftig stärker setzen?

Das Thema dieser Legislatur ist, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Das geht einher mit einer Stärkung der regionalen Identität und dem Abbau regionaler Disparitäten, von Einwohnerzahlen über Daseinsvorsorge bis zur Wirtschaftskraft. Der Innenminister hat dafür die Heimatpolitik ins Leben gerufen und die Raumordnung ins Innenministerium geholt. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind das zentrale Ziel der Raumordnung und im ersten Paragrafen des Raumordnungsgesetzes als Leitvorstellung festgeschrieben. Jetzt müssen wir zeigen, dass wir etwas zu diesem Politikziel beitragen können.

---

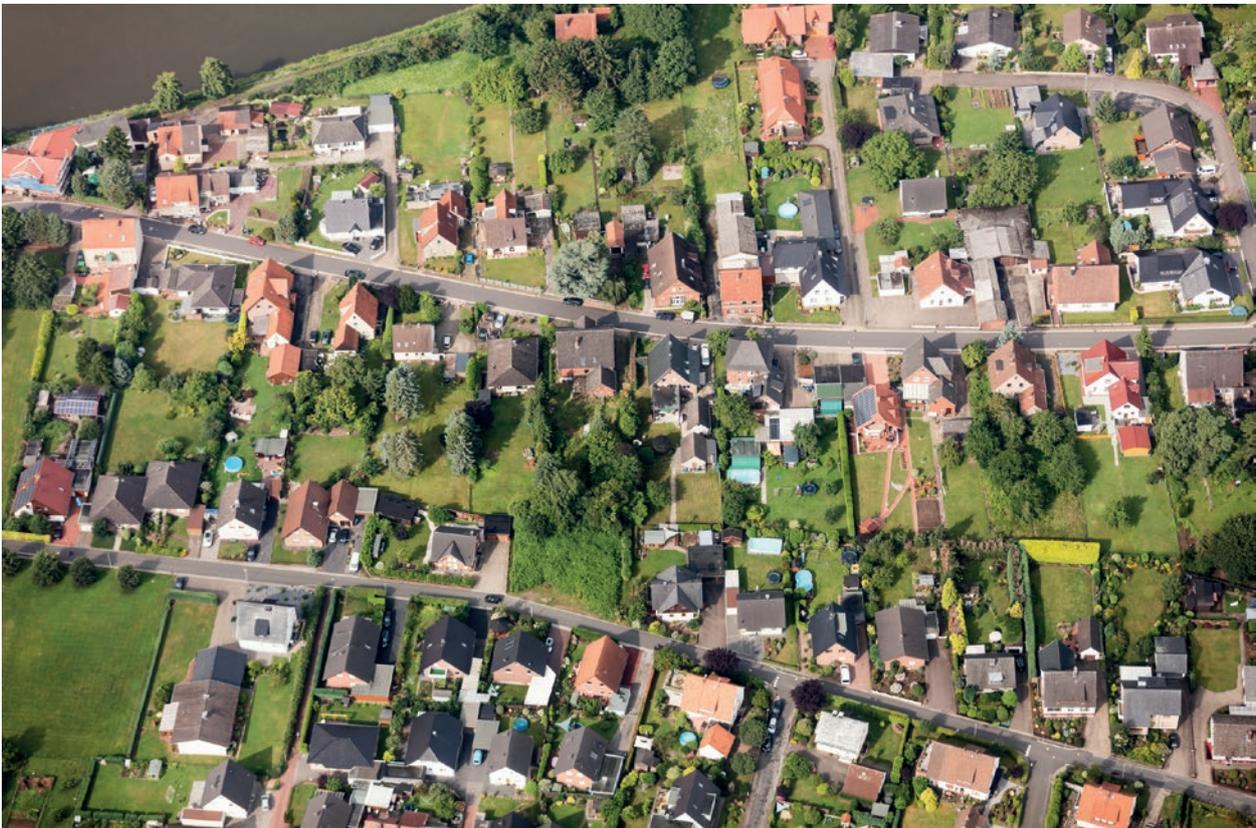
Welche raumordnerischen Leuchtturmprojekte sehen Sie für die kommenden Jahre?

---

Wir bringen unsere Expertise in die Arbeit der Kommission für gleichwertige Lebensverhältnisse ein. Wir bereiten

den nächsten Raumordnungsbericht vor. Wir arbeiten am Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz und an den Raumordnungsplänen für die Ausschließliche Wirtschaftszone in Nord- und Ostsee, also jenen Meeresgürteln zwischen Küstengewässern, für deren Planung die Länder zuständig sind, und die internationalen Gewässer. Beide sollen 2021 fertig sein, mitsamt Strategischer Umweltprüfung und Bürgerbeteiligung.

Wir werden Ende des Jahres mit einem größeren Modellvorhaben die Instrumente der Digitalisierung zur Stärkung ländlicher Regionen starten. Wir arbeiten an einem Konzept, auch investiv in den Regionen fördern zu können, um Impulse für eine positive Regionalentwicklung zu geben. Wir wollen auch die Digitalisierung der Raumordnungsverfahren voranbringen, Stichwort Building Information Modeling. Aber als allererstes müssen wir aus dem Verkehrsministerium umziehen in unsere neue Heimatabteilung!



© Christian Schwier / Fotolia

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind ein zentrales Ziel der Raumordnung



# Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



## Impressum

### Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-  
und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31–37  
53179 Bonn

### Schriftleitung

Markus Eltges  
Robert Kaltenbrunner

### Redaktion

Matthias Furkert  
matthias.furkert@bbr.bund.de

Fabian Dosch  
fabian.dosch@bbr.bund.de

Rupert Kawka  
rupert.kawka@bbr.bund.de

Svenja Skowronski  
svenja.skowronski@herne.de

Brigitte Zaspel-Heisters  
brigitte.zaspel-heisters@bbr.bund.de

Daniel Regnery  
daniel.regnery@bbr.bund.de

Friederike Vogel  
friederike.vogel@bbr.bund.de

### Redaktionsschluss

15. Juni 2018

### Satz und Gestaltung

Yvonne Groh

### Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

ISSN 0303 – 2493

### Verlag und Vertrieb

Franz Steiner Verlag  
Birkenwaldstraße 44  
70191 Stuttgart  
Telefon +49 711 2582-314  
Telefax +49 711 2582-390  
www.steiner-verlag.de/lzR



Die Beiträge werden von der Schriftleitung/  
Redaktion gezielt akquiriert. Der Herausgeber  
übernimmt keine Haftung für unaufgefordert  
eingesandte Manuskripte. Die vom Autor  
vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit  
der des Herausgebers identisch.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement  
72,00 € (6 Hefte) zzgl. Versandkosten  
(Inland: 14,80 €, Ausland: 23,80 €);  
Einzelheft 19,00 € (versandkostenfrei) – Preise  
inkl. MwSt. Ihr Abonnement der Informationen  
zur Raumentwicklung hat eine Laufzeit von  
12 aufeinander folgenden Monaten. Es verlängert  
sich um jeweils weitere 12 Monate, wenn es nicht  
spätestens 6 Wochen vor Ende der Laufzeit  
schriftlich beim Verlag gekündigt wird.

### Weitere Informationen

www.bbsr.bund.de/izr

Nachdruck und Vervielfältigung:  
Alle Rechte vorbehalten

gedruckt auf 100 % Recyclingpapier,  
FSC® Recycled certified und mit dem Blauen Engel zertifiziert



Das nächste Heft:

## Bezahlbares Wohnen

Die Wohnungsmieten legen weiter zu: Laut einer Auswertung des BBSR sind die Neuvertragsmieten im Jahr 2017 verglichen mit dem Vorjahr um 4,5 Prozent auf durchschnittlich 7,99 Euro pro Quadratmeter gestiegen. Insbesondere in Großstädten werden Wohnungen zunehmend unerschwinglich.

Das nächste Heft beschäftigt sich mit der Frage, was „bezahlbares Wohnen“ bedeutet. Antworten darauf drehen sich immer wieder um die Objektivierbarkeit, Messbarkeit und Vergleichbarkeit des sehr uneinheitlich benutzten Begriffs „bezahlbar“. Mit Beispielen aus der Praxis geben die Autoren Impulse für die kommunale Arbeit. Sie beleuchten, wie Kommunen mit der Wohnungsnot umgehen, Lösungswege aufzeigen und die Zukunft des Wohnens gestalten können.

Internationale Fallbeispiele beschreiben und diskutieren vielfältige Instrumente. Sie zeigen, wie sich die Situation in Deutschland von anderen Ländern unterscheidet. Was kann Deutschland vom Ausland lernen? Braucht es mehr oder weniger Regulierung auf dem Wohnungsmarkt? Und welche Rolle spielt dabei das Wechselspiel von Politik, Verwaltung und Wirtschaft?

### Übrigens...

Auf der IzR-Internetseite bieten wir Ihnen ergänzend zu den Heften Leseproben, ausführliche Autorenporträts und weitere Informationen zum jeweiligen Thema. Dort finden Sie im Archiv 18 Monate nach Erscheinen der Hefte alle Beiträge online.

Besuchen Sie daher auch unsere IzR-Seite: [www.bbsr.bund.de/izr](http://www.bbsr.bund.de/izr)

**Alle Veröffentlichungen des BBSR finden Sie unter [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de)**

Bestellung: Franz Steiner Verlag  
Birkenwaldstraße 44  
70191 Stuttgart  
Telefon +49 711 2582-314  
Telefax +49 711 2582-390  
[www.steiner-verlag.de/izr](http://www.steiner-verlag.de/izr)



Franz Steiner  
Verlag





**Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



Weitere Informationen  
[www.bbsr.bund.de/izr](http://www.bbsr.bund.de/izr)