

# 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](mailto: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](mailto: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.

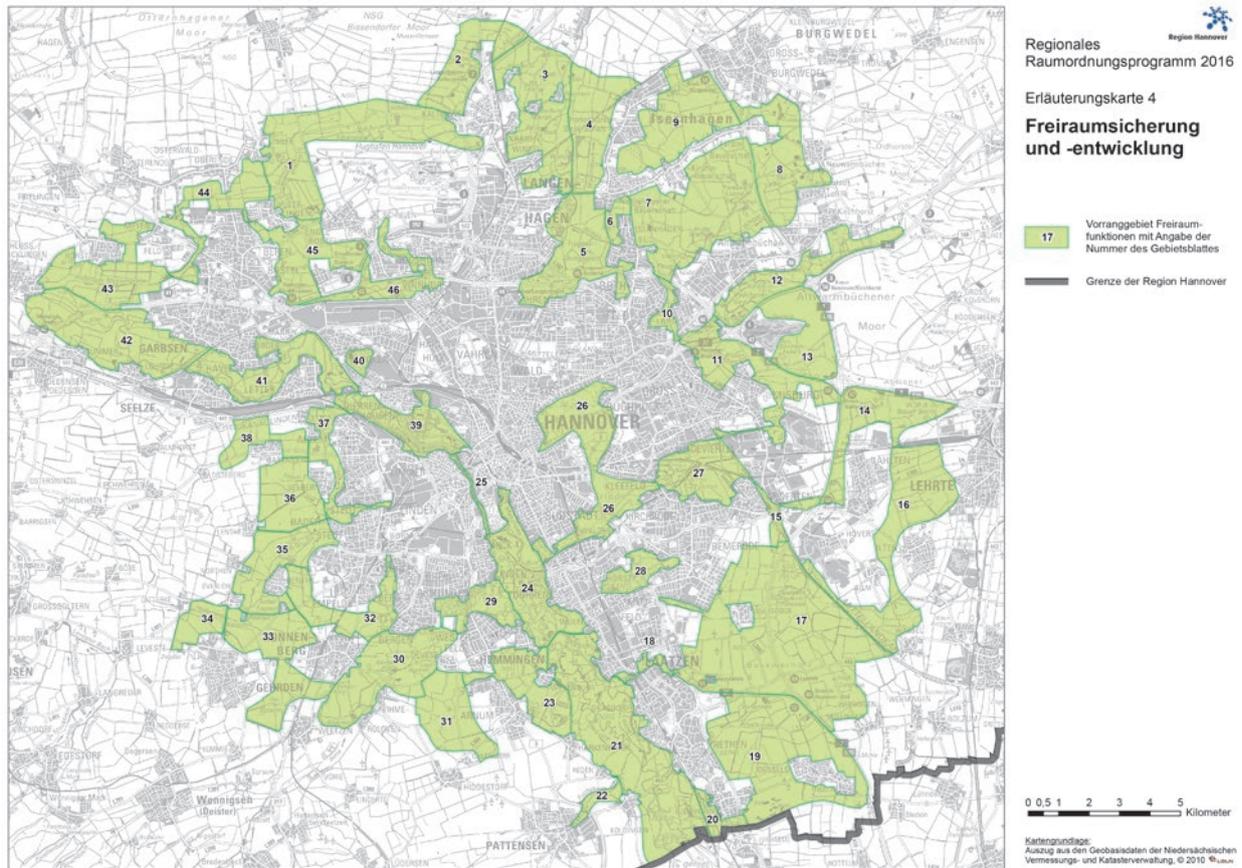
Wie bereits oben ausgeführt, verbessert die Bündelung des Angebots in den zentralen Orten in der Regel die Qualität der flächendeckenden Versorgung und auch die Erreichbarkeit. Entsprechend wirkt die Regionalplanung gemeinsam mit der Landesplanung über verschiedene Ge- und Verbote darauf hin, dass neue 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

1

Vorranggebiet Freiraumfunktion im Kern der 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.

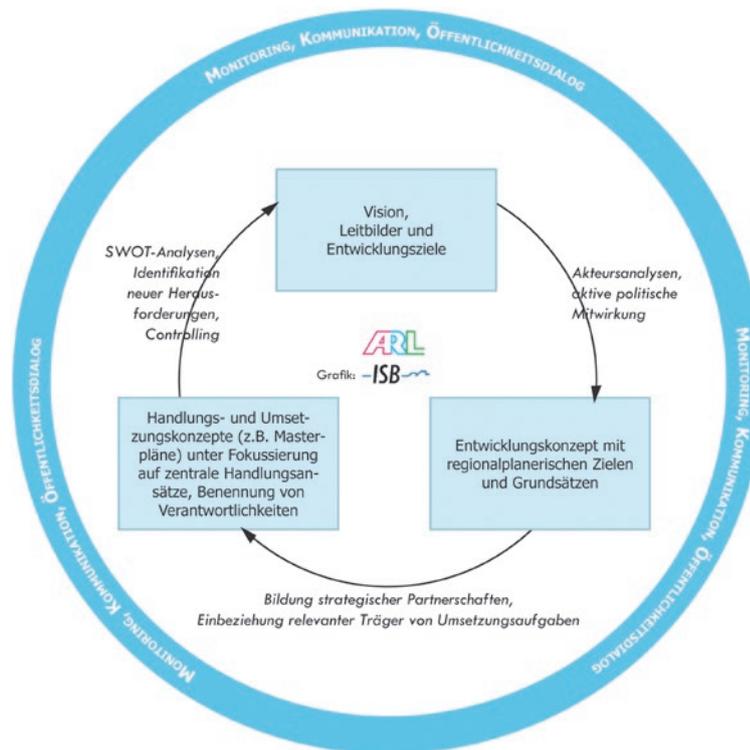
### **Standorte und Trassen der technischen Infrastruktur**

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).
- Ministerpräsident 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].