



© 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

