

**S C R I P T**  
**zur Vorlesung**  
**R e g i o n a l p l a n u n g**

**Prof. Dr. Rainer Winkel**

TU-Dresden, Institut für Städtebau und Regionalplanung

Lehrstuhl Landesplanung und Siedlungswesen

---

**Fassung: Dez 2002**

---

## Inhalt

	Seite
1 Allgemeines zur Raumordnung und zur Vorlesung.....	3
2 Veranstaltungsprogramm.....	4
3 Das Grundprinzip der Raumordnung.....	6
4 Zur Theorie und den Instrumenten der Raum- und Regionalplanung.....	7
4.1 Der Ansatz der Zentralen Orte.....	8
4.2 Der Ansatz der Entwicklungsbänder / Entwicklungsachsen.....	10
4.3 Vorgaben für die Flächennutzung.....	11
5 Das Instrument des Raumordnungsverfahrens.....	13
5.1 Das Instrument des Anreiz durch Förderung.....	14
5.2 Raumkategorien.....	14
5.3 Regionen.....	16
5.4 Prinzipielle Einflußmöglichkeiten der Raumordnung.....	17
6 Zur Entwicklungsgeschichte der Raumordnung.....	19
6.1 Veränderungen für die Raumordnung nach 1933.....	20
6.2 Kriegsende und Auflösung des dritten Reichs und der Raumordnung.....	21
6.3 Raumordnung im Zeitraum 1949 bis 1965 in der Bundesrepublik.....	21
6.4 Raumordnung 1965 – 1990.....	22
6.5 Die Territorialplanung in der DDR.....	23
6.6 Die deutsche Raumordnung nach 1990.....	25
7 Gesetzlichen Grundlagen der Raumordnung.....	26
8 Raumordnung auf der Ebene des Bundes.....	27
9 Raumordnung auf der Ebene der Bundesländer.....	30
10 Regionalplanung.....	32
10.1 Stand der Regionalplanung.....	36
10.2 Inhalte der Regionalpläne.....	36
11 Literatur.....	38

## 1 Allgemeines zur Raumordnung und zur Vorlesung

Die Räume unterliegen einer konstanten Entwicklung, einer Entwicklung, die Veränderungen in der Bevölkerung, in den Siedlungsstrukturen und ihren baulichen Ausprägungen sowie der Arbeitswelt, der Infrastruktur, der kulturellen Versorgung, dem Freizeitbereich, der naturräumlichen und landschaftlichen Ausbildung und den Umweltbeschaffenheiten umfasst. Alle diese Bereiche beanspruchen Flächen. Sie finden somit in Räumen statt. Die Raumordnung hat nun zum Ziel, auf diese Entwicklung in den Räumen Einfluss zu nehmen. Es soll ein ordnender Einfluss auf die räumliche Entwicklung genommen werden, deshalb Raumordnung, im Sinne einer positiven Entwicklungsbeeinflussung.

Die Zielsetzungen der Raumordnung betreffen sämtliche Daseinsbereiche. Sie entstammen den Facherkenntnissen aus diesen unterschiedlichen Daseinsbereichen und deren politischer Gewichtung, d.h. der politischen Vorgabe, welche Entwicklungsziele in den Räumen mit welchen Prioritäten verfolgt werden sollen. Dementsprechend versucht dann die Raumordnung mit ihren Mitteln räumlich ordnend auf die Entwicklung Einfluss zu nehmen. Dabei ist die Regionalplanung ein Teilbereich der Raumordnung und zwar derjenige, mit dem höchsten Umsetzungsbezug. Die Regionalplanung ist quasi die Konkretisierungsebene der Raumordnung und damit die Ebene, wo ein unmittelbarer Umsetzungsbezug zur Landschaftsplanung und zur Stadtplanung und damit auch zur Bauplanung hergestellt wird.

Da die unterschiedlichen Entwicklungsaspekte der unterschiedlichen Daseinsbereiche, also das Aufgabenfeld der Raumordnung, immer auf Flächen stattfinden, ist grundsätzlich ein Bezug zur Landschaft und Landschaftsgestaltung gegeben. Da die meisten Nutzungen, der unterschiedlichen Daseinsbereiche, die in der Raumordnung angesprochen werden, immer in irgend einer Form bauliche Maßnahmen beinhalten, besteht ebenfalls ein sehr enger Bezug zur Bauplanung und zum Städtebau. Von daher besteht eine enge Verbindung der Raumordnung zur Landschaftsplanung, zum Städtebau und zur Bauplanung.

Bezüglich der Bauplanung beschäftigt sich die Raumordnung jedoch nicht mit Architektur oder der einzelbaulichen Ausprägung. Die Raumordnung beschäftigt sich nur mit den Nutzungsmöglichkeiten und Nutzungszielen für die Räume, wie z.B. für die Wohnversorgung, die Gewerbeentwicklung, den Freizeitbereich und dgl. Erst wenn in der Folge dann daraus für diese Bereiche Baumaßnahmen hervorgehen, wirkt sich die Raumordnung auf die Bauplanung und den Städtebau aus. Der Einfluss der Raumordnung auf die Bautätigkeit ist also weitgehend nur von indirekter Art. Dennoch kann dieser Einfluss von erheblicher Bedeutung sein. Wenn z.B. durch Maßnahmen der Raumordnung die Wirtschaftsentwicklung in einem Gebiet stabilisiert und verbessert wird, kann es dort statt zu Abwanderungen zu Zuwanderungen kommen. Durch die gestiegene Wirtschaftskraft, die betriebliche Entwicklung und die zugewanderten Personen sowie durch deren Vollbeschäftigung und materiellen Wohlstand kann es dort zur Ausweitung der Bautätigkeiten in den Bereichen Gewerbe, Wohnen und Infrastruktur kommen. Umgekehrt kann eine umgekehrte, rückläufige Entwicklung zur baulichen Bedarfssättigung führen, mit entsprechendem Rückgang für die Bautätigkeit in diesem Raum.

In der Vorlesung sollen diese Zusammenhänge wie auch das Grundsystem der Raumordnung, und deren Wirkungsweise, Möglichkeiten, Instrumente und dgl. vermittelt werden. Dieses Grundwissen wird in der Praxis bei Architekten und Landschaftsarchitekten vorausgesetzt. Es wird daher an allen Ausbildungsgängen für Architektur und Landschaftsarchitektur an deutschen Universitäten und Technischen Hochschulen, inzwischen z.T. auch an Fachhochschulen vermittelt. In Anbetracht des eher nur indirekten Einflusses der Raumordnung auf die Tätigkeit des Architekten, bei Städtebauern ist der Einfluß hingegen wesentlich stärker gegeben, beschränkt sich die Vorlesung auf das Grundwissen dieser Zusammenhänge. Vertiefende Aspekte werden jedoch für Interessenten als Wahlfächer in weiteren Vorlesungen, Seminaren und Projektseminaren angeboten.

Die Vorlesung ist dabei so aufgebaut, dass zunächst das Grundsystem erläutert wird. Danach wird die Theorie und die Instrumente sowie die Rechtsbasis erörtert, dann die drei Ebenen der Raumordnung, die des Bundes, die der Länder, die der Regionen. Für alle drei Ebenen gilt im Prinzip das gleiche, oder ein vergleichbares Rechtssystem und es gelten die gleichen Theorien und Instrumente. Die Unterschiede liegen in dem räumlichen Bezug und der speziellen Handhabung auf der jeweiligen Ebene. Dieser Aspekt ist wichtig und unbedingt zu beachten. Bei oberflächlicher Betrachtung und nur zeitweiliger Teilnahme an den Vorlesungen wird diese wichtige Feinheit häufig übersehen. Die Unterschiede werden dann nicht erkannt, die Vorlesung erscheint unrichtigerweise als häufige Wiederholung und der Stoff wird dann falsch zugeordnet, so dass es zu Fehlinterpretationen kommen kann.

Für die wichtigsten Inhaltsbereiche ist in dem Manuskript der Originaltext des Bezugsmaterials eingefügt. Das ist das *Bundesraumordnungsgesetz*, der *Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen* des Bundes und der *Raumordnungspolitische Handlungsrahmen* der MKRO Ministerkonferenz für Raumordnung). Diese stellen quasi das Grundprinzip der Regelungen und Bindungen der Raumordnung dar. Den Teilnehmern der Vorlesung wird nahe gelegt, diese Texte zu lesen. Zum einen wegen der Bedeutung als allgemeine Grundlage, da diese Kenntnisse zum Grundwissen der Berufsausbildung gehören und zum anderen, um damit zur lebhaften Teilnahme und Diskussionsbeteiligung in der Vorlesung anzuregen.

An diesen Texten baut sich die Vorlesung über weite Teile auf, wobei in der Vorlesung im Wesentlichen die Interpretation dieser Texte vorgenommen wird. Zu dieser Interpretation enthält das Script keine Ausführungen, da die Interpretation stets nach neustem und aktuellen Stand erfolgen soll.

Zu den einzelnen Bereichen werden zusätzliche weitere Literaturhinweise gegeben, um bei ggf. vorhandenen Vertiefungsinteresse in den einem oder anderen Sinne eine Vertiefung zu ermöglichen.

## 2 Veranstaltungsprogramm

Das Veranstaltungsprogramm gibt die inhaltlichen Themen in der vorgesehenen Reihenfolge der Abhandlungen an. Da einige der Themen mehr Zeit als eine Vorlesung und andere weniger Zeit erfordern, stimmen die Themenangaben nicht exakt mit der zeitlichen Reihenfolge der Vorlesung überein. Aus Gründen der fortlaufenden Aktualisierung des Lehrstoffes können ggf. kleinere Abweichungen zum Programm entstehen.

Themenfelder:

01. **Einführung:** Erörterung was ist Raumordnung, worauf zielt sie ab, wo sind die Einbindungen zu den Berufsfeldern des Architekten und Landschaftsarchitekten, organisatorische Fragen, Skript, Klausur usw.
02. **System der Raumordnung:** Grundsystem in seinem Aufbau und der generellen Wirkungsweise.
03. **Theorie, Instrumente und Konzepte/1:** Grundanlagen der Theorie, Zentrale Orte Ansatz, Entwicklungsachsen, Flächenausweisungen, Raumkategorien, Regionsbildung, Fördermaßnahmen und Fördergebiete, Steuerungsansätze, Raumordnungsverfahren generelle Möglichkeiten der Entwicklungssteuerung in der Raumplanung.

- 04. Theorie, Instrumente und Konzepte/2:** Grundlagen der Theorie, Zentrale Orte Ansatz, Entwicklungsachsen, Flächenausweisungen, Raumkategorien, Regionsbildung, Fördermaßnahmen und Fördergebiete, Steuerungsansätze, Raumordnungsverfahren generelle Möglichkeiten der Entwicklungssteuerung in der Raumplanung.
- 05. Gesetzliche Grundlagen:** Darstellung und Erörterung der wichtigsten gesetzlichen Grundlagen: Grundgesetz, ROG, Landesplanungsgesetze, BauGB, Immissionsschutzgesetz, Bundesverkehrswegegesetz, Flurbereinigungsgesetz, Naturschutzgesetze, ggf. weitere.
- 06. Entwicklungsgeschichte der Raumordnung:** Vorläufer, Anfänge moderner Raumordnung 1912-1930, Entwicklung zwischen 1933 und 1945, Raumordnungsaktivitäten in der Nachkriegszeit und bis 1965 in der Bundesrepublik, Raumordnung 1965 bis 1990 in der Bundesrepublik, die Territorialplanung in der DDR, die veränderte Situation und ihre Wirkungsweise für die Raumordnung nach 1990.
- 07. Raumordnung des Bundes:** Aufgaben und Kompetenzen der Bundesraumordnung, gesetzliche Grundlagen, Wirkungsweise der Bundesraumordnung, Bundesraumordnungsbericht und weitere Informationsquellen des Bundes, der Bundesraumordnungsplan, der *Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen*.
- 08. Raumordnung zwischen Bund und Länder:** Das Verhältnis zwischen **Bundesraumordnung** und Raumordnung der Länder, das Verhältnis zwischen Bundesgesetze und Landesgesetze zur Raumordnung, die MKRO, der *Raumordnungspolitische Handlungsrahmen* der MKRO.
- 09. Raumordnung auf Landesebene:** Aufbau und Wirkungsweise der Raumordnung auf der Ebene eines Bundeslandes, Unterschiede zwischen den Bundesländern, die gesetzlichen Grundlagen auf Landesebene, der Landesraumordnungsplan.
- 0.10 Regionalplanung:** Aufbau und Wirkungsweise, Unterschiede zwischen den Ländern, die gesetzliche Grundlage, der Regionalplan, die Regionalplanung und ihre Verbindung zur Stadtplanung und zur Landschaftsplanung.
- 0.11 Entwicklung und Steuerungseinflüsse in den Raumtypen:** Die drei wesentlichen Raumtypen *städtischer Verdichtungsraum*, *Umland der Städte* und *ländliche geprägte Räume* werden in ihrem Erscheinungsbild charakterisiert. Für jeden dieser Raumtypen werden die aktuellen Entwicklungstrends dargelegt sowie die damit gegebenen Entwicklungstrends, Chancen und Probleme. Danach wird zur Veranschaulichung der Wirkungsweise und der Möglichkeiten der Raumordnung an Beispielen wie die Raumordnung konzeptionell und mit welchen Steuerungsinstrumenten auf die Entwicklung Einfluss nimmt bzw. nehmen kann.
- 0.12 Raumordnung in Europa:** Rahmenbedingungen, Entwicklungsgeschichte und Handlungsbedarf, die Entwicklungstendenzen in der europäischen Raumentwicklung. Mögliche Folgen und Entwicklung einer zukünftigen Raumordnung in Europa.
- 0.13 Klausur:** Voraussichtlich 4-6 Fragen je Teilnehmer. Die Fragen werden auf individuellen Fragebögen gestellt. Sie beziehen sich etwa zur Hälfte auf das vermittelte Grundwissen und zur Hälfte auf das Anwendungsverständnis des vermittelten Stoffs.

### 3 Das Grundprinzip der Raumordnung

Die Raumordnung ist in der Bundesrepublik Deutschland als ein dreistufiges System konzipiert:

- 
- I. **Bundesraumordnung**  
Ebene des Bundes (Zuständigkeitsbereich für Gesamtdeutschland)
  - II. **Landesraumordnung**  
Ebene der Bundesländer (Zuständigkeit für das jeweils betreffende Bundesland)
  - III. **Regionalplanung**  
Ebene der Region (zuständig für die betreffende Region in dem betreffenden Bundesland)

---

Umgesetzt wird die Raumordnung in den Städten und Gemeinden

---

Die Raumordnung des Bundes betrifft also grundsätzlich die Raumordnung in Gesamtdeutschland. Dementsprechend spricht sie nur die wesentlichen Entwicklungsziele an. Sie enthält nur Leitvorgaben, die dann auf die Raumordnung in den Ländern einwirken. Ihr Maßstab ist demgemäß verhältnismäßig grob und überschlägig. Die Einflussnahme auf die Bau- und Landschaftsplanung ist nur sehr indirekt.

Die Landesraumordnung wird unter Beachtung der Bundesvorgaben und der eigenen landesspezifischen Entwicklungsbelange aufgestellt. Sie betrifft immer nur die Ebene eines Bundeslandes, nämlich des jeweils betreffenden. Ihr Maßstab ist schon etwas feiner als derjenige der Bundesraumordnung, aber immer noch verhältnismäßig überschlägig, da er sich auf ein gesamtes Bundesland bezieht.

Die Regionalplanung bezieht sich immer auf die Ebene einer Region, deshalb auch die Bezeichnung Regionalplanung. Die Regionalplanung ist stets Bestandteil der Landesraumordnung. Sie wird unter Beachtung der Bundesvorgaben (die ohnehin schon in der Landesraumordnung beachtet wurden) aus der Landesraumordnung des betreffenden Bundeslandes jeweils für eine einzelne Region erstellt. Die Regionalplanung umfasst daher Teilräume innerhalb eines Bundeslandes. Sie wird für diese Teilräume verhältnismäßig konkret vorgenommen und enthält dann die Aussagen und Vorgaben, die auf die Stadtplanung und Landschaftsplanung unmittelbar Einfluß nehmen. Es ist die Planungsebene, die sich deutlich auf die Stadtplanung und Siedlungsplanung auswirkt, z.B. durch den Einfluss auf die Bauleitplanung oder die Landschaftsrahmenplanung. Über diese Ebene wird sie dann auf die unmittelbare Bauplanung oder auch Grünplanung wirksam. Die Regionalplanung stellt deshalb die raumordnerische Ebene dar, die unmittelbar auf die Arbeit der Architekten und Landschaftsarchitekten Einfluss nehmen kann.

Umgesetzt wird die Raumordnung dann auf der Ebene der Kommunen. Dabei ist zu beachten, die Ebene der Kommune ist **keine** Ebene der Raumordnung! Sie ist aber die Ebene der Umsetzung und Konkretisierung der raumordnerischen Vorgaben.

## 4 Zur Theorie und den Instrumenten der Raum- und Regionalplanung

Eine geschlossene, umfassende Theorie der Raumordnung, vergleichbar mit Bereichen der Naturwissenschaften, wie etwa die Physik oder Biologie, gibt es in der Raumordnung nicht. Sie fehlt für die Raumordnung genauso wie für die Stadtplanung. Nach der hier vertretenen Position ist eine derartige Theorie auch nicht möglich. Sie ist nicht möglich, weil die Raumordnung entscheidend durch gesellschaftliche Einflüsse und Präferenzen geprägt wird und diese in weiten Bereichen nicht aufgrund logischer Abfolgen erklärbar sind. Die Theorieansätze der Raumordnung beziehen sich deshalb immer nur auf Teilbereiche, die sie zu erklären suchen, um daraus ggf. Erklärungsmodelle und Handlungsansätze abzuleiten.

Die Theorie der Raumordnung hat zum Gegenstand die Ursachen zu untersuchen, zu analysieren, warum sich bestimmte Räume günstig und andere weniger günstig entwickeln. Sie versucht dieses deshalb, weil mit den Kenntnissen dieser Ursachen dann auch die Möglichkeiten wirksamer Einflussnahme bekannt werden. Erkennt man, warum Raum A sich besser als Raum C entwickelt, kann versucht werden, diese Bedingungen in Raum C herzustellen, damit sich dieser ebenfalls günstig entwickelt. Umgekehrt, erkennt man, warum Raum D sich ungünstiger als Raum E entwickelt, kann gezielt gegen die Ursachen einwirken, um so der abträglichen Entwicklung entgegen zu wirken.

Die Theorien der Raumordnung entstammen im Ursprung vor allem der Ökonomie. Später kamen noch die Einflüsse der Sozialwissenschaften und der Geographie hinzu. Innerhalb der letzten 70 Jahre waren dann auch andere raumwirksame Bereiche wie insbesondere die Stadtplanung, die Verkehrsplanung, die Landschaftsplanung und in jüngster Zeit auch der Umweltschutz an den Theorieansätzen der Raumordnung beteiligt.

Die Zusammenhänge mit der Ökonomie sind naheliegend. In der Ökonomie gehört seit langem die Standortfrage zu den Kernanliegen, d.h. an welchem Standort hat ein Produktionsbetrieb die optimalen Entwicklungsmöglichkeiten. Dazu wurden die wesentlichen Standortkriterien ermittelt, die sich lange Zeit mit Rohstoffnähe, Energieversorgung, Marktnähe für die produzierten Waren und Arbeitskräftereservoir bezeichnen ließen. Dafür wurde versucht mit theoretischen Modellen das optimale Zuordnungsverhältnis zu bestimmen, um so den optimalen Standort zu klären. In der Siedlungsplanung geht es um ähnliche Probleme, welche Standortbedingungen müssen sich wie verhalten, damit eine Siedlung, eine Stadt optimale Entwicklungsbedingungen hat. Aus diesem Bereich wurde also bereits frühzeitig in der Entwicklung der Theorieansätze der Raumordnung auf die Ökonomie Bezug genommen.

Die Raumordnung wird im erheblichen Maße durch gesellschaftliche Erscheinungen geprägt. Das fängt bei der Bevölkerungsentwicklung an, gilt für die sich daraus ergebenden Sozialstrukturen und deren Rückwirkungen auf die Siedlungsentwicklung und setzt sich fort in den politischen Entscheidungen, bzw. gesellschaftlichen Präferenzen, die auf die Entwicklung Einfluss nehmen. Von daher besteht auch ein enger Bezug der Raumordnung zu den Sozialwissenschaften.

Da es in der Raumordnung um flächenbezogenen Nutzungen geht, spielt die Geländeoberfläche in ihrer Ausprägung wie auch in den geplanten Veränderungen ebenfalls eine wichtige Rolle. Diese Fragestellungen sind zugleich klassische Fragestellungen der Geographie. Dabei ist gerade die Geographie im letztem Jahrhundert interessante Verbindungen zu anderen Disziplinen, wie insbesondere der Ökonomie eingegangen und hat so wesentliche Impulse auf die Raumordnung ausgeübt.

## 4.1 Der Ansatz der Zentralen Orte

Der Theorieansatz, der in der bundesdeutschen Raumordnung jedoch die weitreichendste Bedeutung erfahren hat, ist der Modellansatz der **Zentralen Orte**, der Anfang der 30-er Jahre von dem Geographen Walter Christaller entwickelt wurde. Dieser Ansatz knüpft an die theoretischen Schriften von Johannes v. Thünen an. V. Thünen hat sich bereits im 19. Jahrhundert mit dem Abhängigkeitsverhältnis zwischen Städten und Umland auseinandergesetzt. Demnach nehmen Städte für ihr Umland bestimmte Versorgungsfunktionen wahr, die ihr Wachstum bewirken. Es besteht dabei ein bestimmter Austausch zum Wohl der Stadt und zum Wohl des Umlandes. Walter Christaller griff Ende der 20-er Jahre in seinen theoretischen Betrachtungen diese Gedanken auf. Nach seiner Theorie hängt das Wachstum und die Größe einer Stadt von ihrer Versorgungsfunktion für das Umland ab. Dabei berücksichtigt er, dass höherwertige Waren seltener gekauft werden, so dass sie einen größeren Einzugsbereich an Käufer benötigen. Des Weiteren berücksichtigt er, dass für höherwertige Waren ein längerer Weg akzeptiert wird. Daraus schließt er, dass Städte, die nur einfache Waren anbieten nur Versorgungsfunktionen für das nähere Umland leisten, da sich weite Anwege dafür nicht lohnen. Städte, die hingegen höherwertige, spezialisierte Güter anbieten, ziehen Käufer von weiter her an sich. Umgekehrt benötigen sie diese auch, um für diese spezialisierten Güter genügend Käufer zu finden, damit sich dort die Warenherstellung lohnt. Daraus leitet er ein Modell für unterschiedliche Größenausprägungen der Städte ab. In seinem Modell teilt er die Städte in die folgenden, unterschiedlichen Kategorien ein:

**Zentrale Orte einfacher Kategorie:** Städte, die nur einfache Versorgung für ihr Umland leisten.

**Zentrale Orte mittlerer Kategorie:** Städte, die neben den einfachen Versorgungsleistungen für ihr Umland auch mittlere Versorgungsleistungen für ihr Umland und für die umgebenden Städte der einfachen Kategorie und deren Umland leisten.

**Zentrale Orte höherer Kategorie:** Städte, die sowohl einfache Versorgungsleistungen für ihr Umland, als auch mittlere Versorgungsleistungen für ihr Umland und die umgebenden kleinen Städte, wie auch gehobene Versorgungsleistungen für ihr Umland und die umgebenden kleinen Städte und mittleren Städte leisten.

Nach diesem Prinzip differenzierte er die Versorgungsleistungen immer weiter aus und kam in seinen späteren Werken zu einem 10-stufigen Modell, wobei die höchste Kategorie 10, der damaligen deutschen Hauptstadt Berlin zuerkannt wurde.

Dieses Modell wurde in der zweiten Hälfte der 60er Jahre, von der damals neu eingeführten bundesdeutschen Raumordnung aufgegriffen und konkret angewandt. Das Modell wird bis heute praktiziert und in jedem bundesdeutschen Flächenstaat angewandt (also in sämtlichen Bundesländern, ausgenommen in den Staatstaaten Berlin, Hamburg, Bremen). Das ROG sowie die meisten Landesplanungsgesetze nehmen auf dieses Modell Bezug. Nach den Zielsetzungen der Raumordnung sollen überall in Deutschland gleichwertige Lebensverhältnisse geschaffen werden. Nun kann man nicht in jedem Dorf, in jeder Kleinstadt ein Schwimmbad oder eine Schule bauen. Zum einen wäre die Investition in dieser Menge nicht zu bezahlen, zum anderen wären anschließend auch die Voraussetzungen für die Tragfähigkeit und die Bewältigung der hohen Folgekosten nicht gegeben. Aus diesem Grunde erinnerte man sich der christallerschen Theorie. Demnach sollte das Bundesgebiet mit einem Netz Zentraler Orte überzogen werden, die es ermöglichen, dass von jeder Siedlung im Land mit einem zumutbaren Entfernungsaufwand die entsprechende Einrichtung erreicht werden kann. Mit diesem Modell sollte eine ausgeglichene Vollversorgung entwickelt werden. Der Ausbau der infrastrukturellen Versorgungsleistungen wurde in den alten Bundesländern in hohem Maße nach diesem Modell konzipiert und umgesetzt. Dem gemäß haben Oberzentren ein sehr umfangreiches, differenziertes, spezialisiertes Infrastrukturangebot (z. B.



Theater, Sportstadion, Universität), Mittelzentren ein gehobenes (z.B. Gymnasium, Kreiskrankenhaus und dgl.) und Unterzentren nur ein Grundangebot (Grundschule, ggf. Mittelschule, Poststelle).

Da nun die Versorgungseinrichtungen von der Menge der Bevölkerung, die sie nutzen abhängen, hat man die Einstufung der Zentralen Orte auch im hohen Maße an den Einwohnern des jeweiligen Zentralen Ortes und seines darauf bezogenen Umlandes ausgerichtet. Dadurch sind die Zentralen Orte zugleich auch wichtige Wohnstandorte.

Zugleich versucht die Bundesraumordnung mit diesem Modell zu konzentrieren. Entwicklungspotentiale, die über die Eigenentwicklung hinausgehen, sollen weitgehend auf die Zentralen Orte konzentriert werden und zwar je mehr, um so höher die Kategorie des Zentralen Ortes ist. Durch diesen Ansatz soll zum einen eine effiziente Versorgung erreicht werden und zum anderen der Zersiedelung entgegengewirkt werden. Der Ansatz der zentralen Orte bezieht somit heute sowohl die Effizienz der Versorgung als auch Umweltschutzaspekte mit ein.

Dabei geht die Bundesdeutsche Raumordnung von 4 Grundkategorien aus:

**KZ**    **Kleinzentren**  
**ZU**    **Unterzentren**  
**MZ**    **Mittelzentren**  
**OZ**    **Oberzentren**

Inzwischen wurde das System weiter differenziert, indem Zwischenstufen eingeführt wurden:

**Kleinzentren mit Teilfunktionen eines Unterzentrums**  
**Unterzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums**  
**Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums.**

In verschiedenen Bundesländern, wie insbesondere auch den neuen Bundesländern, wurde eine weitere Stufe eingeführt. Wenn in einer Region keine Stadt der geeigneten Größe gelegen war, aber zwei Städte mit gewisser Größe in enger Nachbarschaft gemeinsam die erforderliche Versorgungsleistung erbringen können, werden diese ggf. als **gemeinsamer Zentraler Ort** ausgewiesen. Diese gemeinsame Ausweisung wird bislang für die Kategorien Kleinzentrum, Unterzentrum und Mittelzentrum von den betreffenden Bundesländern praktiziert. Das Land Sachsen hat eine weitere Variante einbezogen. In Sachsen können auch mehrere Städte eine zentrale Versorgungsfunktion ausüben, so z.B. einen **mittelzentralen Städteverbund** bilden.

Auf den Ansatz der Zentralen Orte nimmt sogar das ROG (Raumordnungsgesetz) Bezug. Er ist damit in der bundesdeutschen Raumordnung fest verankert und wird entsprechend breit angewandt. Dennoch hat dieser Ansatz auch Kritik hervorgerufen. Zum Einen konserviert er die Siedlungsentwicklung. Durch die Konzentration der Entwicklungspotentiale auf die Zentralen Orte, haben diese weit bessere Wachstumschancen als Orte, die nicht zentralörtlich eingestuft sind. Des Weiteren ist kritisch hervorzuheben, dass dieser Ansatz sich auf den Einzelort bezieht, die Entwicklung in anderen Gesellschaftsbereichen, wie insbesondere der Wirtschaft aber längst in Richtung von Kooperation und Verbundbildung läuft. Hinzu kommen Veränderungen der Rahmenbedingungen für Entwicklung, die z.T. in eine andere Richtung laufen. Von daher hat die Kritik an diesen Ansatz, die wie dargelegt seit Langem besteht, in den letzten Jahren zugenommen.

Nach der hier vertretenen Auffassung, handelt es sich in der heute überwiegend praktizierten Anwendungsform um eine antiquierte Form. Der Ansatz müsste dringendst modifiziert und weiterentwickelt werden. Da die gesetzlichen Gegebenheiten und die Praxis, auch die in Sachsen, bislang jedoch an der traditionellen Form dieses Ansatzes festhalten, gehört er zu den Berufsgegebenheiten der planenden Disziplinen. Aus diesem Grunde wird er auch hier in dieser Form dargestellt.

Bezüglich der Kritik wird auf einige einschlägige Schriften verwiesen:

Beiträge in: Zentrale Orte im Wandel der Anforderungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1996, H.10; Winkel, R.: Planungsansätze für die Steuerung der Raum- und Regionalentwicklung werden reformbedürftig, in: Der Landkreis, 1986, H. 4; Winkel, R.: Zur Problematik und Weiterentwicklung der Konzeption der Zentralen Orte, in: Graue Reihe, Hrsg. ISR, 1993, H.1; Winkel, R.: <<<Kooperative Umlandverbände: Konzept der Zentralen Orte fortentwickeln, in: Der Landkreis Dez. 2000,; Winkel, R.: Vom Zentralen Orte-Konzept zur Ausweisung zentralörtlicher Funktionsräume, in: Raumforschung und Raumordnung, 2001, H. 2-3.

## 4.2 Der Ansatz der Entwicklungsbänder / Entwicklungsachsen

Der Ansatz der Zentralen Orte wurde in der Bundesrepublik zum Ende der 60er Jahre eingeführt. Das war ein Zeitpunkt, in dem die Bundesrepublik eine längere, anhaltende Wachstumsphase hinter sich hatte. Von daher sah man bei aller Befürwortung dieses Ansatzes das Problem, dass bei einer alleinigen Konzentration des Wachstums auf die Zentralen Orte, diese Wachstumspunkte immer größer werden müssen. Mit der wachsenden Größe der Orte steigen aber auch die Probleme. Der Weg zum Zentrum, zu den dort gelegenen Einkaufsstätten, Büros und dgl. wird immer länger und verstopfter. Umgekehrt wird der Weg aus den Städten in die Erholungslandschaft immer weiter. Aus diesem Grunde bevorzugen verschiedene Theorien Bandstrukturen für die Siedlungsentwicklung. Die Zentren können sich als Kernband fortsetzen. Darum zieht sich ein Wohnungsband. Durch die Bandstrukturen werden die Wege von den Wohnungen in das Zentrumsband und umgekehrt in die freie Landschaft nicht zu weit, womit sich auch das Verkehrsaufkommen reduziert.

Auf diesem Ansatz, der unter den heutigen Bedingungen längst nur noch zum Teil zutrifft, begründen sich die Entwicklungsbänder. Um einem immer weiteren Wachsen größerer Zentraler Orte vorzubeugen, sollten zusätzliche Entwicklungspotentiale in geeignete Gebiete des Umlandes gelenkt werden. Dazu wollte man die bereits vorhandene Infrastruktur nutzen und so die vorhandenen Ressourcen optimal einzusetzen. Dementsprechend wurden zwischen großen Zentralen Orten entlang der wichtigsten Verkehrsstraßen, die diese verbinden, sogenannte Entwicklungsachsen bzw. Entwicklungsbänder (Bezeichnung wird in der Raumordnung der einzelnen Bundesländer unterschiedlich) ausgewiesen. Den Orten, die innerhalb dieser Entwicklungsbänder liegen, wird von der Raumordnung ebenfalls ein Wachstum zugeordnet, das aus der Eigenentwicklung übersteigt. Die genauen Vorgaben zu diesen Wachstumsmöglichkeiten werden durch den Raumordnungsplan des jeweiligen Bundeslandes und / oder durch die Regionalpläne dieses Landes dargelegt.

Bei den Ausweisungen der Entwicklungsbänder bzw. Achsen verwenden die Bundesländer unterschiedliche Differenzierungen. Sie reichen von einer Kategorie von Entwicklungsbändern (Baden-Württemberg) bis zu zwei, drei (z.B. in Sachsen und Hessen) oder vier Kategorien (z.B. in Thüringen). In dem Falle wird differenziert in die Bezeichnungen:

- Entwicklungsbänder erster Ordnung (die wichtigste Kategorie mit überregionaler Bedeutung),
- Entwicklungsbänder zweiter Ordnung (die zweitwichtigste Kategorie mit regionaler Bedeutung),
- Entwicklungsbänder dritter Ordnung,
- Entwicklungsbänder vierter Ordnung.

Nach der hier vertretenen Auffassung liegt die Bedeutung von Entwicklungsbänder vor allem darin zusätzliche, größere Entwicklungspotentiale in ihrer Verteilung räumlich sinnvoll zu steuern, um einem endlosen, ungesunden Wachstum Zentraler Orte und einem Siedlungswildwuchs im Umland entgegenzusteuern und die vorhandene Infrastruktur optimal zu nutzen. Von daher haben diese Bänder eigentlich nur bei deutlichem Wachstumsdruck Bedeutung. Dieser verhält sich in Deutschland jedoch in Grenzen, selbst in den wachstumsstarken Verdichtungsräumen. Aus diesem Grunde und wegen der mit den Bändern angestrebten Konzentration von Entwicklung, wird hier eine Ausweisung in einer einzigen Kategorie als völlig ausreichend und sinnvoll erachtet. Eine Differenzierung in drei Kategorien wird hier als fragwürdig, eine in vier Kategorien als äußerst fragwürdig und nicht sinnvoll erachtet.

### 4.3 Vorgaben für die Flächennutzung

Neben den punktbezogenen Ausweisungen der Zentralen Orte und den bandbezogenen Ausweisungen der Entwicklungsbänder geben sich in der Raumordnung auch flächenbezogene Vorgaben.

Die Problemstellung liegt darin, dass unterschiedliche Nutzungsanforderungen auf viele Flächen in Deutschland einwirken. Es besteht damit häufig eine Nutzungskonkurrenz, eine Konkurrenz der Flächennutzung zwischen oftmals nicht miteinander verträglichen Nutzungsarten. So z.B. die Konkurrenz zwischen Nutzungsansprüchen der Siedlungsentwicklung, also für Bauland. Beim Bauland wiederum ggf. die Konkurrenz zwischen Wohnnutzung und Gewerbenutzung. Beide Nutzungsarten stehen meist in nicht verträglicher Konkurrenz zu Belangen des Landschaftsschutzes, des Umweltschutzes oder des Trinkwasserschutzes. Weitere konkurrierende Nutzungsansprüche, wie die der Verkehrsplanung oder der Trassenplanung von Energieleitungen können hinzu kommen, so dass auch unter den öffentlichen Trägern z.T. Nutzungskonkurrenz für die Flächen besteht.

#### Das Abwägungsgebot

Die Raumplanung versucht nun unter diesen unterschiedlichen, konkurrierenden Nutzungsarten eine raumverträgliche Entscheidung zu treffen. Dazu betrachtet sie die Potentiale der jeweiligen Räume, deren Bedeutung und Schutzansprüche und stellt sie den unterschiedlichen Nutzungsansprüchen von den verschiedenen Seiten gegenüber, um dann die Nutzung festzulegen, die unter den örtlichen Gegebenheiten, die sinnvollste für die Entwicklung darstellt. Dazu wägt sie sämtliche relevante Nutzungsansprüche gegeneinander ab. Sie berücksichtigt dabei die gesetzlichen Vorgaben, an die sie sich halten muss und die Fachplanungen. Der Abwägungsspielraum bleibt also nur in dem Bereich, der nicht durch die Gesetze vorgegeben ist.

Eine Abwägung könnte z.B. zwischen den Naturschutzbelangen und der Kreisstraßenbaubehörde für eine Straßenführung vorliegen. Dann wird die Raumordnung den Belangen des Naturschutzes Vorrang einräumen, wenn das Naturschutzgebiet bedeutende Potentiale beherbergt, die Straßennutzung diese deutlich gefährden und auch eine alternative, weniger belastende Straßenführung möglich ist. Umgekehrt wird sie sich für die Straßenführung aussprechen, wenn die Straße für die Entwicklung sehr wichtig ist, keine sinnvollen Alternativen existieren und die Bedeutung der Naturschutzpotentiale eher begrenzt ist.

Nach diesen Prinzipien gibt die Raumordnung Vorgaben für die Nutzung der Flächen, wobei diese Vorgaben wegen des engen Konkretisierungsbezuges vor allem durch die Regionalplanung vorgenommen werden. Die Raumordnung sieht dabei folgende drei Nutzungskategorien vor.

- Vorbehaltsgebiete,
- Vorranggebiete,
- Sondergebiete.

Die Nutzungsvorgaben für die Flächen erfolgen in ihrer räumlichen Begrenzung durch die Raumordnung grundsätzlich sehr überschlägig und niemals parzellenscharf, um nicht mit der Planungshoheit der Kommunen in Konflikt zu geraten. Die genaue, ggf. parzellenscharfe Umsetzung, ist also stets kommunale Angelegenheit, bzw. Angelegenheit der Umsetzung der Raumordnungsvorgaben auf der kommunalen Ebene

### **Vorbehaltsgebiete**

Das sind Gebiete, deren Nutzung nach Festlegung der Raumordnung einer oder verschiedenen Nutzungen vorbehalten werden soll, wobei jedoch noch keine endgültig Klärung für die Festlegung getroffen wurde. So kann die Raumordnung z.B. auf Grund der von ihren Fachexperten und der vorliegenden Unterlagen getroffenen Aussagen ein Gebiet für Wohnsiedlungserweiterungen als besonders geeignet erachten. Die genaue Stellungnahme weiterer Fachplanungen, wie z.B. des zuständigen Wasserwirtschaftsamtes bezüglich des Trinkwasserschutzes und der Forstbehörde, liegen jedoch noch nicht vor. Dann wird die Raumordnung dieses Gebietes für die von ihr festgestellten Nutzungseignung vorbehaltlich festlegt, um es dafür zu sichern. Eine Vorbehaltsfläche beinhaltet jedoch, dass später noch die genaue Abwägung erfolgt, die dann diese Nutzung bestätigt oder ggf. auch zur Verwerfung der vorgesehenen Nutzungsart führen kann. In Vorbehaltsgebieten sind Nutzungen, die die vorbehaltene Nutzung beeinträchtigen bis zur endgültigen Abwägung untersagt.

### **Vorranggebiete**

In Vorranggebieten, die die Raumordnung ausweist, hat die dafür vorgesehene Nutzung den Vorrang. Dabei hat die endgültige Abwägung bereits stattgefunden. Nutzungen, die mit der Vorrangnutzung nicht verträglich sind bzw. diese beeinträchtigen, sind ausgeschlossen.

### **Sondergebiete / Eignungsgebiete**

Sondergebiete können von der Raumordnung für bestimmte, schwer verträgliche Nutzungsbelange an den dafür geeigneten Stellen ausgewiesen werden. Dann darf dort die ausgewiesene Sondernutzung stattfinden.

Die Raumordnung benutzt diese Ausweisung, um diese belastenden Nutzungsarten auf Flächen zu verweisen, wo sie noch den geringsten Schaden anrichten. So ist z.B. ein Industriegebiet immer mit hohen Belastungen verbunden. Wenn die Raumordnung z.B. für ein Gebiet den Bedarf für ein Industriegebiet feststellt, muss sie davon ausgehen, dass es dort auch realisiert wird. Im ungünstigen Falle werden dafür von den Kommunen Flächen vorgesehen, die dann hohe Beeinträchtigungen schützenswerter Potentiale verursachen. In dem Fall kann die Raumordnung vorbeugen. Sie könnte die Fläche oder die Flächen raussuchen, die nur über geringe naturräumliche Potentiale verfügen, die zugleich einen ausreichenden Abstand zu den Wohngebieten haben und die überdies noch günstig zu den vorhandenen Verkehrs- und Energietrassen liegen, so dass sie diese nutzen können. Die Raumordnung könnte dann diese Fläche als Sondergebiete für Industrienutzung ausweisen. Wenn später die Kommunen dieses Raumes eine Industriefläche ausweisen wollen, können sie schlecht eine andere Fläche nehmen. Das Argument, dass bei Versagung dieser Fläche Entwicklungsprobleme auftreten, zieht dann nicht mehr, da ja die Raumordnung bereits den Nachweis geführt hat, wo geeignete Flächen dafür möglich sind. Von daher beinhaltet die Vorgabe Sonderflächen der Raumordnung oft, dass diese belastenden Nutzungen an anderer Stelle nicht zulassen. Die Kommunen können dann nur diese Nutzung ganz unterlassen oder die Flächenausweisung muss sich innerhalb der von der Raumordnung ausgewiesenen Flächenvorgabe für Sondernutzungen bewegen.

## System der raum- und flächenbezogenen Vorgaben der Raumordnung

**Punktbezogene Vorgaben:** Zentrale Orte in ihren 4 Kategorien, ggf. mit Zwischenstufen, ggf. ergänzt durch ortgebundene bestimmte Funktionszuweisungen (z. B. gewerblicher Schwerpunktort, Fremdenverkehrsschwerpunkt oder weitere), wobei diese bestimmten Funktionszuweisungen sich mit der Ausweisung als Zentraler Ort überdecken können aber nicht müssen (unterschiedliche Handhabung in der Praxis je nach Anwendungssituation und Bundesland).

**Bandbezogene Vorgaben:** Entwicklungsbänder / Entwicklungsachsen, ggf. in Kategorien,

**Flächenbezogene Vorgaben:** Vorbehaltsflächen, Vorrangflächen, Eignungsgebiete.

## Das Instrument des Raumordnungsverfahrens

Die Entwicklung in den Räumen soll den Zielsetzungen der Raumordnung entsprechen (ROG und entsprechende Regelungen in den Landesplanungsgesetzen und teilweise in Fachgesetzen). Damit dieses Anliegen erfüllt wird, ist im ROG und in den Landesplanungsgesetzen vorgeschrieben, dass bei bedeutsamen Vorhaben ein **Raumordnungsverfahren** durchzuführen ist. Bedeutsame Vorhaben sind in der Regel Vorhaben, mit überörtlicher Bedeutung und möglicherweise erheblicher Auswirkung auf die Umwelt. Mit dem Raumordnungsverfahren wird die Raumverträglichkeit des Vorhabens geprüft.

Die Durchführung ist auf Landesebene geregelt. Dazu bestimmt die oberste Planungsbehörde eines Bundeslandes welche Landesbehörde/n das Verfahren durchzuführen hat. In dem Raumordnungsverfahren wird das Vorhaben mit anderen raumbedeutsamen Planungen, Maßnahmen und Erfordernissen abgestimmt. Das Raumordnungsverfahren schließt mit der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens auf:

- Mensch, Tier, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Kultur und sonstige Sachgüter sowie
- eine Umweltverträglichkeitsprüfung ein.

In der Beurteilung wird dargelegt, wie weit das Vorhaben mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmt und wie es ggf. mit anderen Maßnahmen und raumbedeutsamen Planungen abgestimmt werden kann, wobei es darum geht die raumordnerisch günstigste Lösung aufzuzeigen.

An Raumordnungsverfahren sind, soweit sie berührt sein können, zu beteiligen:

- die Gemeinden, Gemeindeverbände und dgl., Landkreise,
- regionale Planungsverbände,
- andere öffentliche Planungsträger,
- nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz anerkannte Verbände und andere Träger öffentlicher Belange,
- Nachbarländer,
- sonstige Planungsträger können beteiligt werden, soweit sie berührt werden.

Von dem Raumordnungsverfahren kann abgesehen werden, wenn sichergestellt ist, dass das Vorhaben mit den Zielsetzungen der Raumordnung im Einklang steht. Das ist z.B. gegeben, wenn das Vorhaben bereits im Regionalen Raumordnungsplan ausgewiesen ist. Soll beispielsweise ein neues Gewerbegebiet entwickelt werden, wäre dafür ein Raumordnungsverfahren erforderlich. Ist dieses Vorhaben jedoch bereits im Regionalen Raumordnungsplan ausgewiesen, hat die Abklärung

der Raumverträglichkeit bereits im Vorfeld während der Aufstellung des Regionalen Raumordnungsplans stattgefunden. In dem Fall kann auf die Durchführung des Raumordnungsverfahrens verzichtet werden, da bei Anlehnung des Vorhabens an den Regionalplan die Raumverträglichkeit gesichert ist (weitere Ausführungen zum Raumordnungsverfahren siehe ROG und Landesplanungsgesetze).

#### **4.4 Das Instrument des Anreizes durch Förderung**

Die Raumordnung kann durch ihre Festlegungen, insbesondere durch die Nutzungsvorgaben für die Flächen, erheblichen Einfluss auf die zukünftigen Nutzungen ausüben. Dieser Einfluss beinhaltet jedoch im Prinzip nur zwei Möglichkeiten:

- andere als die vorgegeben Nutzungen werden versagt,
- für die vorgegebene Nutzung wird eine Option eingeräumt.

Die erste Möglichkeit greift einigermassen, die zweite nur wenn die Kommune sie annimmt. Wenn z.B. die Raumordnung an bestimmten Stellen Flächen für Wohnnutzung oder für Gewerbenutzung oder eine Form der Sondernutzung vorsieht, hat sie keine Möglichkeiten dort tatsächlich diese Nutzung herbeizuführen. Ob die betreffende Kommune diese Option annimmt und dort diese Fläche durch entsprechende Ausweisung in der Bauleitplanung und folgender Erschließung umsetzt, liegt in der kommunalen Planungshoheit. Es bleibt also alleine der Kommune überlassen. Die aktiven Eingriffsmöglichkeiten der Raumordnung sind also sehr begrenzt, wie überhaupt die aktiven Eingriffsmöglichkeiten des Staates in die Entwicklung seiner Kommunen.

Aus diesem Grunde wird versucht, die Kommunen auf freiwilliger Basis zu einer derartigen Verhaltensweise zu bewegen, nämlich durch Anreiz. Genauso wie der Bund oder die Länderregierungen keinen Betrieb der Privatwirtschaft an einem bestimmten Ort oder den Ausbau eines dortigen Betriebes vorschreiben können, kann auch den Kommunen eine derartige Entwicklungsaktivität nicht vorgeschrieben werden. In der Privatwirtschaft schafft der Staat diese Verhaltensweise über Anreize, indem die Wirtschaft, wenn sie an den vorgesehenen Orten investiert, eben Zuschüsse bekommt. Genauso nimmt der Bund und die Länder Einfluss auf das kommunale Verhalten, indem Zuschüsse gewährt werden, wenn die Kommunen Investitionen im Sinne von Bund und / oder Land vornimmt. Das gilt auch häufig für die Umsetzung von Maßnahmen, die die Raumordnung vorzieht. Wird in einem Gebiet z.B. raumordnerisch die Entwicklung des Fremdenverkehrs als sinnvoll erachtet, kann ggf. dort ein Förderprogramm aufgelegt werden. Gemeinden, die in diesem Fremdenverkehrsgebiet Fremdenverkehrsinvestitionen tätigen, bekommen dann Zuschüsse. Dadurch werden sie zu Aktivitäten im Sinne der Entwicklungsziele der Raumordnung angeregt.

Die Raumordnung selbst hat jedoch nur minimale Mittel und kann keine eigenen Förderprogramme finanzieren. Ihr Einfluss resultiert aus der Abstimmung mit anderen Ministerien. So klärt die Raumordnung oder wirkt zumindest an der Klärung mit, welche Förderprogramme in den einzelnen Ministerien für welche Räume gelten sollen.

#### **4.5 Raumkategorien**

Die einzelnen Räume Deutschlands weisen z.T. sehr unterschiedliche Bedingungen auf. So wirken z.B. Fördermittel eines Programms in ländlichen, abgelegenen Räumen anders als in den verdichteten Verdichtungsräumen. Die Maßnahmen und Programme der Raumordnung müssen daher die besonderen speziellen Bedingungen in den einzelnen Gebieten berücksichtigen. Aus diesem Grunde sieht die Raumordnung eine Differenzierung in nachstehende Gebietskategorien vor. Diese Differenzierung wird in ihrer vollen Breite nicht in jedem Bundesland angewandt, z.T.

beschränken sich die einzelnen Länder, je nach ihren Gegebenheiten nur auf einige dieser Kategorien.

- **Verdichtungsräume,**
- **Altindustrialisierte Siedlungsräume,**
- **Ordnungsräume,**
- **Räume mit Verdichtungsansätzen,**
- **Ländliche, periphere Räume,**
- **Alpenvorland.**

Unter **Verdichtungsräumen** versteht die Raumordnung hoch verdichtete Räume mit großer Siedlungskonzentration, dichtem Bevölkerungsbesatz pro qkm und Arbeitsplatzkonzentration. Verdichtungsräume sind z.B. der Raum Dresden, Raum Halle-Leipzig oder Frankfurt-Main.

Als **altindustrialisierte Siedlungsräume** werden Räume bezeichnet, die durch alte Industrien und den Problemen des Strukturwandels dieser Industrien geprägt sind. Bei diesen Räumen handelt es sich ebenfalls weitgehend um Verdichtungsräume, nur eben das sie die besondere Problematik der Altindustrien und deren Wandel beinhalten. Ein nahezu klassisches altindustrialisiertes Siedlungsgebiet ist das Ruhrgebiet. Diese Bezeichnung trifft jedoch auch für etliche verdichtete industrialisierte Gebiete Ostdeutschlands zu.

Unter **Ordnungsräumen** wird ein Gebiet mit hohem Entwicklungsdruck, der zu ordnen ist, verstanden. Bei diesen Gebieten handelt es sich weitgehend um die Räume, die um die Verdichtungsräume gelegen sind. Dort zieht viel Bevölkerung aus den Verdichtungsräumen hin, z.B. die vielen Eigenheimbauer und es strömt z.T. auch Bevölkerung von Außen hinzu, denen die Mieten in den Verdichtungsräumen zu teuer sind (z.B. Münchener Raum). Zusätzlich findet oft eine erhebliche Zusiedlung von Gewerbe statt (z.B. im Südraum Berlins), dass in dem Verdichtungsraum keine geeigneten oder bezahlbaren Flächen findet. Dementsprechend ist der Siedlungsdruck dort hoch. Es besteht die Gefahr der unstrukturierten Besiedlung und damit der Zersiedlung. Die Landschaftsfreiräume sind hoch gefährdet. Die Entwicklung in den Ordnungsräumen muss deshalb geordnet werden, um sie in sinnvolle, verträgliche Bahnen zu lenken.

Unter **Räumen mit Verdichtungsansätzen** versteht man Räume, in denen die Entwicklung mehrere benachbarten Städte und Orte langsam in Richtung einer Siedlungskonzentration verläuft, die zukünftig zu einem Verdichtungsraum führen könnte. Diese Entwicklung besteht z.B. in dem Landkreis Sömmerda, der nördlich von Erfurt gelegen ist.

Als **periphere ländliche Räume** bezeichnet die Raumordnung abgelegene Gebiete, die weit ab von den Verdichtungscentren und Oberzentren liegen, die eine dünne Siedlungsdichte und einen niedrigen Bevölkerungsbesatz aufweisen und in deren Wirtschaft die Landwirtschaft noch gewisse Bedeutung hat und somit prägend auf das Landschaftsbild wirkt.

Bei der Bezeichnung **Alpenvorland** handelt es sich um eine Sonderkategorie, die nur die betreffenden Gebiete in Bayern und Baden-Württemberg betrifft. Diesen Gebieten sind ganz besonderen Entwicklungseinflüssen ausgesetzt, die nicht mit denen in den anderen Kategorien vergleichbar sind. Aus diesem Grund wurde dafür diese besondere Bezeichnung gewählt, die eben nur für diese beiden Bundesländer Bedeutung hat.

## 4.6 Regionen

Zur Umsetzung der Raumordnung werden Regionen gebildet. Regionen sind also größere Teilräume, in denen die Raumordnung konkret, nämlich durch die Regionalplanung umgesetzt wird.

Der Grund liegt dabei darin, dass Raumordnung nur sinnvoll umsetzbar ist, wenn sie einen engen Ortsbezug hat. Sie soll ja nicht von oben, dirigistisch, gegen die Interessen der betreffenden Städte und Gemeinde ausgeübt werden, sondern in deren Sinn, nämlich so dass sie eine abgewogene Entwicklung sämtlicher betroffenen Kommunen eines Raumes ermöglicht. Für eine derartige problemnahe Umsetzung sind die Wege von der Landesregierung bis in jeden kleinen Ort eines Bundeslandes zu weit, was ganz besonders für große Bundesländer gilt. Aus diesem Grunde werden in den meisten Bundesländern Regionen gebildet, in denen dann die Raumordnung umgesetzt wird. Eine Region ist ein Teil eines Bundeslandes und umfasst mehrere Landkreise. Die Größe der Regionen ist unterschiedlich. Die Anzahl ebenfalls, wobei diese auch stark von der Größe des jeweiligen Bundeslandes abhängt. Sie schwankt zwischen 3 Regionen (z.B. Hessen) und 18 Regionen (Bayern mit seiner großen Ausdehnung von über 70.000 qkm). Sachsen ist wie das angrenzende Brandenburg in 5 Regionen aufgeteilt. Thüringen in 4 und Sachsen-Anhalt in drei Regionen. In den kleinen Bundesländern Saarland und der Stadtstaaten, erfolgt sinnvoller Weise keine Regionsbildung. In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg gibt es dafür die Stadtbezirke. Das Saarland ist hingegen mit ca. 2.000 qkm kleiner als einige Landkreise und deshalb wäre dort eine Bildung von Regionen unsinnig. Das Bundesland Niedersachsen hat hingegen statt Regionen Großkreise gebildet, die die Aufgaben der unteren Raumordnung wahrnehmen.

### Die Regionenanzahl in den deutschen Bundesländern

B u n d e s l a n d	Planungsregionen	Regierungspräsidien
Baden-Württemberg	12	4
Bayern	18	7
Berlin (Stadtstaat)	-	-
Brandenburg	5	-
Bremen (Stadtstaat)	-	-
Hamburg (Stadtstaat)	-	-
Hessen	3	3
Mecklenburg-Vorpommern	3	-
Niedersachsen	-	4
Nordrhein-Westfalen	5	5
Rheinland-Pfalz	5	3
Saarland	-	-
Sachsen	5	3
Sachsen-Anhalt	3	3
Schleswig-Holstein	-	-
Thüringen	4	-



Die Regionsbildung erfolgt pragmatisch durch politische Entscheidungen. Dabei werden jedoch die kulturellen Zusammenhänge der Bevölkerung (Sachsen z.B. Vogtland), die wirtschaftlichen Verflechtungen, historische Komponenten sowie auch die Zuordnung zu einem Oberzentrum der Region und letztlich auch die Erfordernisse einer sinnvollen, leistungsfähigen administrativen Zuordnung einbezogen.

Darüber hinaus werden noch für bestimmte Problemstellungen und den damit zusammenhängenden Sachanforderungen Sonderkategorien für Regionen gebildet.

Sonderkategorien sind z.B. **Braunkohleregionen**. Das sind Gebiete, die vergleichbare Entwicklungsprobleme wegen des dortigen Strukturwandels und des Umgangs mit den Landschaftsschäden aufweisen. Weiterhin gibt es den Begriff **Grenzlandregionen**. Das sind z.B. in den neuen Bundesländern die Grenzräume in Brandenburg und Sachsen, die ebenfalls besondere Entwicklungsprobleme und neue Abstimmungsbedarfe in der räumlichen Entwicklung aufweisen. Ein weiterer Begriff ist der der **Regionen mit hohem Konversionsanteil**. Dabei handelt es sich um Gebiete mit hohem Anteil ehemaliger Militärflächen, die auch wiederum ganz spezielle Entwicklungsanforderungen beinhalten. Diese Art von Sonderregionen, wird also von der Raumordnung je nach Bedarf gebildet.

#### 4.7 Prinzipielle Einflussmöglichkeiten der Raumordnung

Für die konkrete Einflussnahme auf die Entwicklung stehen der Raumordnung im Prinzip vier Möglichkeiten zur Verfügung:

- **Beratung**
- **Restriktionen,**
- **Anreiz,**
- **Kontrolle.**

Als neues Tätigkeits- und Einflussfeld wird in der Fachwelt die Aufgabe der / des

- **Moderation / Raummanagement, Regionalkonferenzen und vergleichbare Arten der Einwirkung** diskutiert.

##### **Beratung:**

Der Grundgedanke der Raumordnung ist, die Entwicklung in sinnvoller Weise voranzubringen. Dazu wirkt die Raumordnung auf jeder Ebene beratend ein. Die Bundesraumordnung wirkt zunächst beratend auf die anderen Ministerien und auf die Bundesfachbehörden bezüglich der Belange der Raumordnung ein. Des Weiteren stimmt sie beratend die Raumentwicklungsbelange mit der EU und mit den Bundesländern ab.

Die Landesraumordnung wirkt wiederum beratend auf die Landesministerien und auf die Landesbehörden ein. Gleichzeitig stimmt sie sich mit der Raumordnung des Bundes, der Planungen der anderen Bundesländer und ihrer eigenen Regionalplanung ab.

Die Regionalplanung, als Umsetzungsebene zu den Kommunen, wirkt zunächst vor allem beratend auf die Kommunen ein. Sie ist schließlich in ihren Aktivitäten nicht gegen die Kommunen, sondern für die Kommunen orientiert. Von dieser Grundstellung her versucht sie, die Entwicklung der Kommunen durch eine fachgerechte, qualifizierte Beratung voranzubringen. Die letztlich im Sinne der Gesamtheit der Kommunen einer Region von der Raumordnung getroffenen Vorgaben sollen daher den Kommunen in erster Linie durch Beratung vermittelt werden, eine Beratung für die Kommunen. Das ist wichtig, denn die Vielzahl der kleinen Kommunen verfügen zwar über eigene Planungshoheit aber über nur minimale Fachkompetenzen. Die Raumordnung berät also, wo und

mit welchen Nutzungen ggf. ein neues Baugebiet in einer Kommune verträglich ausgewiesen werden kann. Von daher ist ein frühzeitiger Kontakt bei größeren Planungsmaßnahmen zur zuständigen Stelle der Raumordnung sinnvoll.

### **Restriktionen:**

Restriktionen spielen nur im Verhältnis Raumordnung zu den Kommunen eine Rolle. Der Bund stimmt sich mit der Raumplanung der Länder ab, ohne dass es zu Bundesrestriktionen bei Abweichungen durch die Länder kommt. Die Länder haben ohnehin gegenüber ihren Regionalplanungen Eingriffsmöglichkeiten, da diese gegenüber ihrem Land über keine Planungshoheit verfügen. Restriktionen können daher nur im Verhältnis Raumordnung zu den Kommunen Bedeutung haben und dort nur aus gewichtigen Grund.

Schließlich wird nicht jede Beratung befolgt, auch wenn sie noch so sinnvoll ist. Das gilt schon daher, weil manche Kommunen ihre eigenen Entwicklungsinteressen völlig über die ihrer Nachbarn stellen, selbst wenn diese dadurch voraussichtlich Schaden nehmen. Außerdem nimmt nicht jede Kommune die Beratungsmöglichkeit wahr. Um dennoch die Ziele der Raumordnung umzusetzen, hat die Regionalplanung die Möglichkeit zu Restriktionen, so insbesondere durch die flächenbezogenen Nutzungsvorgaben. Wenn ein Gebiet sehr wertvolle und Naturraumpotentiale aufweist, wird die Raumordnung es durch entsprechende Ausweisung für diese Nutzung sichern. Dadurch verhängt sie quasi Restriktionen gegen nicht verträgliche Nutzungsausweisung in den einzelnen Kommunen.

### **Anreiz:**

Mit den voran geschilderten Möglichkeiten kann aber, wie bereits oben dargelegt, die Raumordnung keine aktive Entwicklung initiieren. Deshalb bedient sie sich des oben dargestellten Mittels Anreize zu schaffen. Sie nimmt Einfluss darauf, dass in den dafür vorgesehenen Räumen Entwicklungsaktivitäten, wie insbesondere Investitionen, durch Förderprogramme bezuschusst werden, um eine entsprechende aktive Entwicklung hervorzurufen. Dabei gilt es, ggf. Anreize für kommunales Entwicklungsverhalten zu schaffen (z.B. Anreiz zum Ausbau kommunaler Infrastruktur) wie auch für private Aktivitäten im Sinne der Raumordnung (Anreize für Firmenansiedlungen, Investitionen, private Hausbauten und dgl.). Die Einflussnahme über Anreiz gilt nur hinsichtlich der kommunalen Ebene (für Kommune und privatwirtschaftliche Akteure), nicht etwa bezüglich der Verhaltensweisen der Raumordnungsebenen untereinander.

### **Kontrolle:**

Die Kontrolle ist in der Raumordnung nur gegenüber den Kommunen relevant. Der Bund übt keine Kontrolle auf das raumordnerische Verhalten der Bundesländer aus. In den Bundesländern werden wiederum die wichtigsten Planwerke der Regionalplanung, die Regionalpläne, durch die jeweilige oberste Stelle der Landesplanung genehmigt. Die Regionalplanung muss sich daher entsprechend der Landesraumordnung ausrichten. Eine Kontrolle ist somit nicht erforderlich und irrelevant.

In den Kommunen kann jedoch das Problem entstehen, dass weder die Beratungen noch die Restriktionen voll greifen, so dass auf der kommunalen Ebene, trotz gesetzlicher Vorgaben, die Belange der Raumordnung zu berücksichtigen, doch andere Entwicklungen versucht werden. So kann z.B. per Bauleitplanung eine zu hohe und unverträgliche Nutzung in einer Kommune angestrebt werden. Aus diesem Grund gibt es die Kontrolle. Die Regionalplanung, als Ebene der Raumordnung, ist ein **Träger öffentlicher Belange**. Bei wichtigen Maßnahmen, wie u.a. die Bauleitplanung sind die Träger der öffentlichen Belange von dem Vorhaben vor dessen Durchführung zu unterrichten. Die Träger geben dann dazu Stellungnahmen ab, die sich ggf. gegen das Vorhaben richten. Die Regionalplanung wird als Träger öffentlicher Belange dann die Verträglichkeit des Vorhabens mit den Zielen und Vorgaben der Raumordnung prüfen und je nachdem, ggf. eine negative Stellungnahme abgeben. Die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange und damit auch der Regionalplanung gehen der Genehmigungsstelle, der Kommunalaufsicht, die für das kommunale Vorhaben zuständig ist zu. Eine negative Stellungnahme der Regionalplanung führt in den meisten Bundesländern dann zur Versagung der Genehmigung, so dass das Vorhaben der betreffenden Kommune nicht durchführbar ist.

**Moderation / Raummanagement/Regionalkonferenzen und weitere:**

Die Entwicklungserfordernisse sprechen zunehmend für ein stärkeres Zusammenwirken der Kommunen, insbesondere bezüglich ihrer Entwicklungsplanung und -aktivitäten. Die kleine eigenständige Einzelkommune, wie sie in Deutschland vorherrscht, gibt es in dem Maße kaum in der EU. Bei allen bisherigen Vorteilen dieser Eigenständigkeit, entspricht diese jedoch kaum den zunehmend differenzierteren und komplexeren Zukunftsanforderungen. Die kleine Kommune kann sich als Einzelstandort gegenüber der Konkurrenz in der EU kaum behaupten. Sie hat auch nicht das erforderliche Fachpersonal und ist allein nicht zur Finanzierung entsprechenden Personals in der Lage. Die einzige Antwort darauf kann nur in einer starken Kooperation und Abstimmung mit ihren Nachbarn liegen. Kommunen, die das nicht begreifen, werden zukünftig noch weit größere Entwicklungsprobleme bekommen.

Noch sind viele Kommunen diesbezüglich jedoch überfordert. Wer soll beim Zusammengehen mit dem Nachbarn die Federführung übernehmen? Hier wird von den Fachexperten eine der großen Zukunftsaufgaben für die Regionalplanung gesehen. Bei der Regionalplanung liegen die Fachkompetenzen und die Ortskenntnisse vor und sie ist nicht einer bestimmten Kommune zuzuordnen, also neutral. Aus diesem Grunde könnte sie als Moderator diesen notwendigen Prozeß des Zusammenwirkens anregen, begleiten und voranbringen.

Diese Auffassung wird hier voll geteilt. Sie dürfte jedoch mit der Kontrollfunktion der Regionalplanung schwer vereinbar sein. Von einer Instanz, die einen kontrolliert, lässt man kaum seine Angelegenheiten im Sinne einer Moderation wahrnehmen. Insofern wird sich die Raumordnung entscheiden müssen, welche Richtung zukünftig für die Regionalplanung anzustreben ist.

## 5 Zur Entwicklungsgeschichte der Raumordnung

Die Einflussnahme auf die räumliche Entwicklung entsprechend bestimmter politischer Vorgaben ist nicht neu. Die hat es schon im Altertum gegeben. So wurde z.B. im römischen Weltreich versucht, die Entwicklung in den Kolonien durch bevölkerungspolitische Maßnahmen (Landvergabe an ehemalige Legionäre zu deren Ansiedlung und Absicherung der Eroberungen), durch Infrastrukturbauten (Häfen, Straßen) oder durch Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung (Ansiedlung von Handwerkern) zu sichern und zu entwickeln. Schon damals gab es die beiden wichtigen Instrumente:

- Infrastrukturausbau (Straßen, Häfen, Verteidigungsanlagen) und
- Anreiz (Anlocken von Siedlern durch Landgeschenke).

Diese ersten Steuerungsansätze wurden auch später fortgesetzt, so u.a. im Zeitalter des Absolutismus, in dem Fürsten Handwerker in neuen Wirtschaftsbereichen durch Landgeschenke und die Vergabe von Bauholz (Anreize) anlockten, so u.a. in Preußen, um Tuchbinder und später Weber aus anderen Ländern anzusiedeln.

In den Vorläufern der Raumordnung ging es also vor allem um Unterstützung und Verbesserung der Voraussetzungen für die Wirtschaftsentwicklung durch Ausbau entsprechender Infrastruktur und durch die Schaffung von Anreizen für die (private) Wirtschaft. Die damalige Gepflogenheit der Zollerhebungen fand jedoch kaum mit raumordnerischen Zielsetzungen statt, sondern fast ausschließlich, um zusätzliche Einnahmen zu bekommen.

Die entscheidende Veränderung im Sinne einer modernen Raumordnung kündigte sich mit der rasanten Stadtentwicklung während der deutschen Industrialisierung Mitte des 19. Jahrhunderts an. In den Städten erforderte das enorme Wachstum mit den riesigen Einwohnerzunahmen sehr bald

neue Formen der Abstimmung. Die Stadtplanung mit ihren Instrumenten begann. Diese Probleme machten an der Stadtgrenze nicht halt. Es entstand zunehmend der Bedarf in den Verdichtungsräumen die Entwicklung in den Städten und Gemeinden aufeinander abzustimmen, z.B. bezüglich des Verkehrs, der Energie- und Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und sonstigen städtischen Entwicklungsbelangen. Diese Erfordernisse waren in den deutschen Gebieten mit dem höchsten Entwicklungsdruck am stärksten ausgeprägt, nämlich im Großraum Berlin und im Ruhrgebiet.

In Berlin, dass zu Beginn des vorigen Jahrhunderts noch aus mehreren nebeneinanderliegenden Großstädten bestand, denen aus politischen Gründen ein Zusammenschluss untersagt wurde, bildete man 1912 den **Zweckverband Großberlin**. Dieser Zweckverband führte die notwendigen Abstimmungen durch und erarbeitete einen Generalplan für die gemeinsame Entwicklung in den beteiligten Städten. Als nach dem Ende des Kaiserreichs die politischen Schranken fielen und sich die Städte zur Stadt Großberlin zusammenschlossen, konnte dieser Generalplan gleich als gemeinsamer Flächennutzungsplan für das neue Großberlin übernommen werden.

Die Arbeit des Zweckverbands Großberlin war ausgesprochen erfolgreich. Das führte nach dem ersten Weltkrieg dazu, dass 1920 auch im Ruhrgebiet ein entsprechender Zweckverband gegründet wurde, der **Siedlungsverband Ruhrkohlebezirke**. Weitere Zusammenschlüsse folgten, für unterschiedliche gemeinsame Versorgungsanliegen. Anfang der 30er Jahre waren ca. 50% der Kommunen mit etwa 57% der Bevölkerung der Weimarer Republik in Zweckverbänden organisiert.

Das Wesentliche dieser Entwicklung: Die Zusammenschlüsse wurden nicht von oben, von staatlicher Seite verordnet. Sie fanden allein auf Betreiben der beteiligten Kommunen statt, die eben die Notwendigkeit der gemeinsamen Abstimmung, des gemeinsamen Handelns erkannten.

## 5.1 Veränderungen für die Raumordnung nach 1933

Nach 1933 brachen einschneidende Veränderungen für die Anfänge der deutschen Raumordnung herein. Die nationalsozialistischen Machthaber erkannten im Gegensatz zur Regierung der Weimarer Republik sehr schnell die Möglichkeiten einer Raumordnung, insbesondere auch für ihre speziellen expansiven Ziele. Sie funktionierten sehr bald, mit großer Zielstrebigkeit und Konsequenz die raumordnerischen Anfänge für ihre Zwecke um:

- |           |   |
|-----------|---|
| 1933      | Schaffung der Landesplanungsstelle. Dieser Stelle oblag die Kontrolle über bauliche Anlagen ab 50 WE. Zuständig war zunächst der Reichsarbeitsminister, später der Reichswirtschaftsminister.   |
| 1934      | Schaffung der Reichsstelle zur Vorbereitung des Autobahnbaus.   |
| 1935/März | Schaffung der Reichsstelle zur Regelung der Landbedarfe der öffentlichen Hand, d.h. zur Regelung der Bedarfe der neuen Wehrmacht, Rüstungsindustrie, Autobahnen, Wohnungsneubau insbesondere für Rüstungsarbeiter und Militärangehörige, Konfliktbewältigung mit der Landwirtschaft. Zuständig war der Reichswirtschaftsminister.         |
| 1935/Juni | Umbenennung dieser Stelle in Reichsstelle für Raumordnung. Gleichzeitig hatte diese Stelle die Aufgabe bekommen, sämtliche übergeordneten Planungen (Reichsplanung, Planung auf der Ebene der deutschen Länder und Organisation der Planungsverbände) zusammenzufassen. Die Stelle wurde nun direkt den Reichskanzler Hitler unterstellt. |

Schaffung von Institutionen, die Methoden und Instrumente zur wissenschaftlichen Klärung von Raumordnungsfragen entwickelten:

- das Institut für Raumforschung,
- die Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumordnung.

1934 außerdem Übernahme und Ausschaltung der Eigenständigkeit der bisher von den Kommunen gebildeten Organisationsformen übergemeindlicher Planungsabstimmung. Die Zweckverbände wurden in die neu gebildeten Landesplanungsgemeinschaften überführt, der Kontrolle und Leitung durch NS-Stellen unterstellt, oder sie wurden aufgelöst. Zugleich fand z.T. eine Neustrukturierung der Planungsräume statt, um sie auf die Bedarfe der Landesplanungsgemeinschaften zuzuschneiden. Dafür wurde ebenfalls noch eine neue Ebene geschaffen, die Reichsstatthalterbezirke. So wurde die ehemals von der kommunalen Seite entwickelte überkommene raumordnerische Abstimmung also voll vom Staat vereinnahmt, bei weitgehender Auflösung eigenständigen, kommunalen Mitspracherechts.

Die Aktivitäten der Raumordnung richteten sich in den 30er Jahren vor allem auf die Landbeschaffung für die oben angeführten Aufgaben, Materialrestriktionen im Bauwesen zugunsten der Rüstungsindustrie und Einflussnahme auf die Siedlungsentwicklung. Die Neubausiedlungen wurden z.T. bereits schon strategisch auf die Gesichtspunkte eines Luftkrieges ausgerichtet. Von 1940 bis 1942 befasste sich die Planungsstelle für Raumordnung mit Planungen zur Entwicklung in den eroberten Kriegsgebieten (u.a. Anwendung von Christallers Zentrale-Orte-Konzept). 1943 verlor die Stelle mit der Kriegswende ihre Bedeutung. Ab 1944 bekam diese Stelle nochmals Bedeutung, indem sie die Umsiedlung und Evakuierung der Stadtbevölkerung als Maßnahme gegen die Folgen des Luftkrieges vorbereitete. So ermittelte diese Stelle u.a. die Tragfähigkeit von Aufnahmeräumen.

## **5.2 Kriegsende und Auflösung des dritten Reichs und der Raumordnung**

Mit dem Kriegsende lösten die Alliierten sämtliche zentralstaatlichen Institutionen und Stellen des ehemaligen Deutschen Reichs auf. Die Zielsetzung war die dauerhafte Zerschlagung des deutschen Zentralstaats. Da die Raumordnung eine zentralstaatliche Stelle war, die zudem Hitler direkt unterstellt war, wurde sie ebenfalls konsequent und ohne Ersatz aufgelöst.

Die erste Nachkriegszeit verlief ohne übergeordneter Planung. Entscheidungen und Planungen wurden zunächst nur auf der kommunalen Ebene getätigt. Als das nicht reichte auf Kreisebene und schließlich wegen der Notwendigkeiten auf Landesebene.

## **5.3 Raumordnung im Zeitraum 1949 bis 1965 in der Bundesrepublik**

Trotz der von den Alliierten verfüigten, völligen Auflösung der Stellen der Raumordnung und der strengen föderalistischen Vorgaben für die Verfassung der Bundesrepublik, enthält das GG den Art. 75, der die Zuständigkeit für die Raumordnung zentral dem Bund zuordnet. Diese Regelung hatte aber zunächst keinerlei Konsequenzen. Die Tagesaufgaben waren dominierend, wie die Bewältigung der Grundversorgung der Bevölkerung, des hohen Wohnungsdefizits, der großen Arbeitslosigkeit und der Entwicklung der daniederliegenden Wirtschaft. Außerdem galt es, riesige Flüchtlingsströme zu bewältigen. Diese Probleme waren bald auf der kleinräumigen Ebene nicht mehr lösbar. Auch die Kreisebene reichte dafür nicht aus. Deshalb griff man die Tradition vor der NS-Zeit auf und stützte sich teilweise auf Zweckverbände und bald auch auf die Landesplanungsgemeinschaften. Die Landesplanungsgemeinschaften waren aber aufgrund ihres Zuschnitts aus der NS-Zeit für die Aufgaben der Nachkriegszeit schlecht geeignet, so dass man

davon abkam. Die Methoden der Raumordnung zur Ermittlung der Tragfähigkeit von Räumen zur Evakuierung von Stadtbevölkerung gegen die Luftkriegfolgen wurden nun wieder angewandt, um die Tragfähigkeit von Räumen zur Aufnahme der riesigen Flüchtlingsströme zu ermitteln.

Zur Bewältigung der übergeordneten Erfordernisse wurden übergeordnete Planungen in den 50er Jahren zunehmend auf die Landesebene verlagert, wozu sich auf der kommunalen Ebene in neuem Zuschnitt wieder das Wesen der Zweckverbände entwickelte. In Nordrhein-Westfalen, das von den Kriegsfolgen und Flüchtlingsströmen besonders betroffen war, wurde bereits 1950 ein Landesplanungsgesetz erlassen, einige Jahre später folgte auch Bayern. Mitte der 50er Jahre kam es schließlich schon zu länderübergreifenden Abstimmungen zur Raumentwicklung. 1955 tagte ein interministerieller Ausschuss bei der Bundesregierung zur Raumordnung. 1957 folgte eine Raumordnungskonferenz beim Bund.

Die beiden wissenschaftlichen Institutionen aus der NS-Zeit für Raumordnungsfragen wurden fortgeführt, wenngleich nun unter anderem Namen. Aus dem *Institut für Raumforschung* wurde die *BfLR-Bundesforschungsanstalt für Landesentwicklung und Raumordnung*, (1999 in das *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* überführt), aus der *Reichsstelle für Raumordnung* wurde die *ARL-Akademie für Raumforschung und Landeskunde*.

Mit dem Ende des Wiederaufbaus setzte sich bei der Bundesregierung die Auffassung durch, dass die nun bevorstehende Entwicklung eine übergeordnete Gesamtplanung erfordert. Sie besann sich auf ihre Zuständigkeitskompetenz im GG und brachte 1960 das ROG (Raumordnungsgesetz) in den Bundestag ein. Die Länder sahen darin eine Beschneidung ihrer Landeskompetenzen und widersetzten sich diesem Gesetzesentwurf mit allen Mitteln. Der folgende Rechtsstreit zwischen Bund und Länder wurde nach 5-jähriger Dauer zu Gunsten des Bundes entschieden. Damit trat das ROG in Kraft. Das ROG sieht die Oberkompetenz beim Bund vor und schreibt den Ländern entsprechende Aktivitäten zur Umsetzung der Raumordnung vor.

## 5.4 Raumordnung 1965 – 1990

Die Länder mussten nach 1965 entsprechend der Vorgaben des ROG Landesplanungsgesetze erlassen oder die bereits vorhandenen Landesplanungsgesetze entsprechend ändern. Weiterhin mussten sie Landesinstitutionen zur Umsetzung der Raumordnung schaffen.

1965 wurde zugleich die **MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung)** gebildet, in der aus jedem Bundesland der dort für die Raumordnung zuständige Landesminister und der Bundesminister für Raumordnung sowie der Bundesfinanzminister vertreten sind. Die MKRO dient der Abstimmung von Raumordnungsfragen zwischen Bund und Ländern.

Weiterhin wurde ein Beirat für Raumordnung gebildet, der der Beratung der Bundesregierung und der MKRO dient.

Im Vergleich zur NS-Zeit weist die Raumordnung der Bundesrepublik erhebliche und entscheidende Unterschiede auf. Sie ist nicht zentralistisch, sondern trotz Bundeszuständigkeit streng föderalistisch. In der MKRO sind Bund und Länder gleichberechtigt vertreten. Die Entscheidungen werden gemeinsam getroffen. Außerdem kann der Bund wirksame Bundesentscheidungen nur durch Gesetze herbeiführen. Gesetze, die die Raumordnung betreffen, erfordern jedoch im Bundesrat die Zustimmung der Länder. Wenn die Länder dort die Zustimmung verweigern, hat der Bund keinerlei Möglichkeiten das entsprechende Gesetz in Kraft zu setzen.

Die Aktivitäten der Raumordnung erstreckten sich in diesem Zeitraum auf:

- 1965-70 Schaffung der gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung des ROG auf Länderebene, Schaffung der notwendigen Institutionen und Planungsstellen, Erstellung der Landesraumordnungspläne, Erstellung der Regionalpläne, 1968 Empfehlung des Beirats, das Modell der Zentralen Orte für die Raumentwicklung anzuwenden, 1969 Empfehlung des Beirats an den Bund ein Bundesraumordnungsprogramm als übergeordnete Planung aufzustellen.
- 1970-80 Aktivitäten der Raumordnung in Hinblick auf eine abgestimmte Raumentwicklung in Westeuropa und zu Umweltfragen, inhaltliche Empfehlungen der MKRO zur Raumordnung, 1974 lag Bundesraumordnungsprogramm im Entwurf vor und wurde 1975 abgestimmt mit der MKRO rechtskräftig beschlossen, weiterhin war die Bundesraumordnung in diesem Zeitraum gemeinsam mit der MKRO in den Bereichen Umwelt, Raumkategorien, Europa und Fernverkehrswegen aktiv, flächendeckende Erstellung der Landesentwicklungspläne und Regionalpläne.
- 1980-90 Fortschreibung der Landesentwicklungspläne und Regionalpläne, 1989 Fortschreibung des ROG, Behandlung von Fragen der europäischen Integration und des Umweltschutzes.

## 5.5 Die Territorialplanung in der DDR

Die erste Phase bis zur Bildung der beiden deutschen Teilstaaten verlief in Ostdeutschland ähnlich wie in Westdeutschland. Auch in der sowjetischen Besatzungszone wurden die Kompetenzen zunächst auf die Kommunen begrenzt und dann entsprechend der Erfordernisse zunächst auf die Kreise und schließlich auf die Länder übertragen. 1950 erfolgte eine grundlegende Veränderung. Die Länder wurden aufgelöst und das Gebiet der zuvor gegründeten DDR gegliedert in:

- Gebiet des Gesamtstaats DDR,
- Bezirke (neu gebildet),
- Kreise (weitgehende Übernahme der alten Kreisstruktur),
- Kommunen (weitgehende Übernahme der alten Kommunalstruktur).

Der Staatsapparat und seine Entscheidungsstrukturen wurden wieder systematisch zentralisiert, wenngleich nun mit ganz anderer politischer Ausrichtung als der NS-Zentralstaat. Auch in der DDR sah man die Erfordernisse für eine übergeordnete Planung. Diese wurde geschaffen und in bewusstem Unterschied zur NS-Vergangenheit nicht als Raumordnung sondern als **Territorialplanung** bezeichnet.

Die Territorialplanung war damit eine klar gegliederte, zentralistisch gesteuerte, übergeordnete Planung. Der Entscheidungsspielraum war begrenzt, zum Einen durch die klare hierarchische Zuordnung der Stellen, zum Anderen durch die politischen Instanzen des Ministerrats auf Staatsebene, des Rats des Bezirks auf Bezirksebene und des Rat des Kreises auf Kreisebene. Außerdem beinhaltete die Staatspartei mit ihren organisatorischen Ebenen zusätzliche kontrollierende Einflüsse.

Staatsregierung	Ministerrat (oberste Staatsebene)	
	Staatliche Plankommission (direkt Ministerrat unterstellt) Abt. d. Staatl. Plankommission für Territorialplanung	
Bezirk(e)	Rat des Bezirks	Bezirksplankommission
Kreis(e)	Rat des Kreises	Stelle für Territorialplanung

In der Ausprägung waren die Unterschiede zur Bundesraumordnung in weiten Bereichen nur begrenzt. In der DDR ging es genauso darum Disparitäten in der Raumentwicklung abzubauen und die allgemeine und wirtschaftliche Entwicklung wie auch die Siedlungsentwicklung voranzubringen. Zudem sind viele Konzepte, wie auch die Ausbildung der Territorialplaner auf die gleichen Grundlagen wie die der Planung in der Bundesrepublik zurückzuführen, nämlich auf die Vorkriegsraumordnung, insbesondere durch die Geographie. Der wesentliche Unterschied liegt jedoch darin, dass die Territorialplanung in der DDR einen viel umfassenderen Anspruch vertrat, da sie auch die Wirtschaft in ihre Planung mit einbezog. In der DDR war ja die Trennung in Staat und Wirtschaft, wie sie in der Bundesrepublik besteht, nur in unbedeutenden Randbereichen gegeben. Das die vielen Gemeinsamkeiten in den anderen Bereichen nicht so stark ersichtlich waren, lag vor allem daran, dass die DDR-Führung aus ideologischen Gründen stets auf eine Abgrenzung zur bundes-deutschen Raumordnung bedacht war. Das führte dazu, dass nicht nur für die Raumordnung ein anderer Begriff gewählt wurde, sondern auch für etliche andere Bereiche (z.B. war der Begriff Infrastruktur lange Zeit verpönt). Auch in den Konzepten bestanden z.T. Parallelen, die aber ganz bewusst verschleiert wurden.

In Ergänzung zu der Territorialplanung gab es in der DDR wie in der Bundesrepublik in hoher Anzahl Gemeindeverbände / Zweckverbände. Die Ursache lag darin, dass in der DDR die Wirtschaft nach und nach in etliche Großkombinate sowie die Landwirtschaft in eine Vielzahl großer LPGs (Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften) zusammengeschlossen wurden. Umgekehrt wurde aber die alte kleinteilige deutsche Kommunalstruktur beibehalten. Das hatte zur Folge, dass sich die Flächen von Großkombinaten, selbst die von vielen LPGs häufig über mehrere, z.T. etliche Kommunen verteilen. So mussten die betrieblichen Belange umständlich mit etlichen Kommunalverwaltungen abgestimmt werden. Deshalb griff man den Gedanken der Kommunalverbände Anfang der 70er Jahre wieder auf. Bis 1978 entstanden in der DDR 782 Gemeindeverbände, die in sich 360 kreisangehörige Städte und 5.202 Gemeinden vereinigten.

Die Territorialplanung konnte trotz aller Bemühungen, ähnlich wie die bundesdeutsche Raumordnung, die Disparitäten in der Entwicklung nicht beseitigen. Auch in der DDR bestand ein ausgeprägtes Nord-Süd-Südgefälle, von dem strukturschwachen Norden, über den Wirtschaftsraum Berlin hin zu den wirtschaftsstarken Südregionen in Sachsen und Thüringen

Die Territorialplanung wurde als Bestandteil des Apparats der Staatsregierung der DDR mit dem Beitritt der DDR und der Länderbildung genauso wie die anderen gesamtstaatlichen Einrichtungen aufgelöst. Ab dem 3.10.1990 gab es keine Territorialplanung mehr.



## 5.6 Die deutsche Raumordnung nach 1990

Mit der Wiedervereinigung trat eine völlig veränderte Situation für die deutsche Raumordnung ein. Die Entwicklungsströme, die sich von der ehemals vorherrschenden Ost-West-Orientierung in Westdeutschland vorrangig in eine Nord-Süd-Orientierung mit Westorientierung ausgerichtet hatten, wurden nun von einer neuen Ost-Westorientierung überlagert. Ostdeutschland ging es nicht anders. Darauf war die Verkehrsinfrastruktur in keiner Weise ausgerichtet.

Die beiden ehemaligen Teilstaaten wiesen zudem große Unterschiede in der Wirtschaft wie auch im Lebensstandard auf (z.B. in Ostdeutschland lag die durchschnittliche Ausstattung mit Wohnfläche je Einwohner bei ca. 27 qm, in Westdeutschland bei fast 38 qm). Der Bund ist durch das Grundgesetz und das ROG verpflichtet auf gleichwertige Lebensbedingungen in den Teilräumen Deutschlands hinzuwirken. Also hat der Disparitätenausgleich höchsten Stellenwert. Dementsprechend ist die Raumplanung auszurichten. Die vorliegende Raumplanung des Bundes war mit der Wiedervereinigung überholt und nur noch sehr begrenzt aussagefähig. Die Planungen der Territorialplanung waren zumindest bezüglich der gesamtdeutschen Entwicklung ebenfalls kaum von Bedeutung.

Zusätzliche Probleme bestanden durch die z.T. extrem hohen Altlastbelastungen, besonders die WISMUT-Region, die Braunkohlefolgelandschaft oder die Bitumenkloaken bei Nobitz. Außerdem kam als weitere entscheidende Veränderung, die in Folge der Wiedervereinigung in der Öffentlichkeit weniger beachtet wurde, die Öffnung zum Großmarkt EU. Das hatte u.a. so wichtige Konsequenzen, wie weitgehenden Wegfall von Zöllen in der EU, auch das freie Niederlassungs- und Geschäftsrecht in den Mitgliedstaaten oder dass ab diesem Zeitpunkt öffentliche Aufträge von einer gewissen Größenordnung an EU-weit ausgeschrieben werden müssen. Es wurde also eine neue Planung benötigt.

In den neuen Bundesländern bestand das zusätzliche Problem, dass es mit der Auflösung der Territorialplanung keine übergeordnete Planung mehr gab. Nun wurden zwar sehr schnell die gesetzlichen Grundlagen in der Form von Vorschaltgesetzen oder bereits neuen Landesplanungsgesetzen geschaffen (lagen schon 1991-1992 vor) aber es fehlten zunächst die erforderlichen Planungen und die Institutionen zur Umsetzung der Planung. Von daher war die übergeordnete Planung in Ostdeutschland etwa bis 1993 nahezu wirkungslos und begann dann erst langsam zu greifen. Dabei wiesen die Länder erhebliche Unterschiede auf. Am zügigsten ging dieser Aufbau in Mecklenburg-Vorpommern voran, am langsamsten in Brandenburg.

Das Fehlen einer wirksamen übergeordneten Planung hat in den neuen Bundesländern erhebliche Probleme und Schäden hervorgerufen, womit gerade an der jüngsten Entwicklung in Ostdeutschland die Notwendigkeit übergeordneter Planungen belegt wird. Als Probleme und Schäden aus dieser Zeit sein u. a. angeführt:

- große Anzahl an Verbrauchermärkten auf der grünen Wiese, die für etliche Stadtzentren zur Existenzbedrohung geworden sind,
- die riesigen Wohnbauflächen im Umland der großen Städte, die zur kontinuierlichen Bevölkerungsabnahme in den Zentren führen und deren Entwicklungschancen mindern,
- die vielen Gewerbeflächen an falscher Stelle, die keiner benötigt,
- die Verursachung ökologischer Schäden durch falsche Baugebietsausweisungen.

Um eine übergeordnete Planung in dieser Zeit wenigstens als Orientierung für die Entwicklung zu bekommen, wurden vom Bundeswirtschaftsministerium mit EU-Mitteln die Erstellung erster regionaler Entwicklungskonzepte gefördert. Vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (heute BMVBW) wurde auf der Grundlage der gewachsenen Siedlungsstruktur Ostdeutschlands sowie Teilplanungen der Territorialplanung 1991 ein erstes überschlägiges

Konzept für die Raumentwicklung erstellt. Bereits 1993 lag dann der neue Raumordnungsplan des Bundes, der *Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen* vor.

In den Folgejahren ging es in Ostdeutschland vor allem darum die notwendigen Planungen zu erstellen und die Institutionen der Raumordnung zum Laufen zu bringen. Zugleich galt es im Rahmen der begrenzten Möglichkeiten nach Kräften bereits auf die Raumentwicklung Einfluss zu nehmen. In den alten Bundesländern mussten die Planungen ebenfalls fortgeschrieben werden, da sie aufgrund der Wiedervereinigung und der weiteren EU-Öffnung größtenteils ebenfalls überholt waren.

Als inhaltliches neues Betätigungsfeld beschäftigte sich die Raumordnung vor allem mit Umweltbelangen, so vor allem mit der Hinwendung zu nachhaltigen Raumkonzepten und den Aspekten der AGENDA 21. Als weiteres Aufgabenfeld hat in den letzten Jahren die Problemstellung der Suburbanisierung und der Städtekooperation verstärkte Aufmerksamkeit durch die Raumordnung erfahren.

## 6 Grundlagen der Raumordnung

Das **Grundgesetz** (GG) legt fest, dass die Zuständigkeit für die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland beim Bund liegt. Weiterhin gibt das GG vor, dass die Regierung der Bundesrepublik auf gleichwertige Lebensbedingungen in den Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland hinzuwirken hat. Damit ist das GG von größter Wichtigkeit für die Raumordnung. Es legt die Zuständigkeit des Bundes fest und es gibt eine der wichtigsten generellen Ausrichtungen der Raumordnung vor. Das GG enthält jedoch diesbezüglich keine weiteren Aussagen, so dass es weiterer Fachgesetze bedarf, um die Vorgaben umzusetzen.

Der Bund hat zur Umsetzung der Vorgabe des GG 1960 das **ROG** vorgelegt, das nach fünfjährigem Rechtsstreit mit den Bundesländern 1965 in Kraft trat. Das ROG ist ein **Rahmengesetz**. Es gibt die Grundsätze und Ziele der Raumordnung vor und regelt Zuständigkeiten sowie Dinge des Verfahrens zur Umsetzung. Es wurde inzwischen mehrfach fortgeschrieben und den Erfordernissen der Entwicklung angepasst. Die heutige Fassung hat seit dem 1.1.1999 Rechtskraft. Sie ist in vielen Bereichen detaillierter und gibt mehr Dinge für die Raumordnung vor.

Neben dem ROG gibt es auf der Ebene der Bundesländer **Landesplanungsgesetze**. Somit gibt es eine Bundesgesetzesebene für die Raumordnung und eine Landesgesetzesebene. Dieses Verhältnis wird als **konkurrierende Gesetzgebung** bezeichnet. Dabei gilt jedoch, dass Bundesrecht vor Landesrecht gilt. Der Bund darf dieses Recht jedoch nur soweit ausüben, wie es zur Wahrung der gesamtstaatlichen Situation und Entwicklung in Deutschland erforderlich ist. Aus diesem Grunde liegt seine Kompetenz im wesentlichen in der Vorgabe des Rahmens, in dem sich die Raumordnung abspielen soll. Die Ausfüllung des Rahmens obliegt dann den Ländern.

Dazu haben die Länder das Recht auf Landesplanungsgesetze. Sie können darin alle Dinge zur Raumordnung regeln, die der Bund in seinen Gesetzesvorgaben nicht anspricht. Die Länder müssen jedoch die Rahmenvorgaben des Bundes in ihren Gesetzen berücksichtigen. Die Landesplanungsgesetze werden deshalb aus den Vorgaben des ROG des Bundes, unter Einbeziehung der besonderen Erfordernisse und Ziele des jeweiligen Bundeslandes, landesspezifisch erlassen. Dadurch gibt es in den Bereichen, die nicht zwingend aus gesamtstaatlichen Gesichtspunkten zu vereinheitlichen sind z.T. deutliche Abweichungen in den jeweiligen Landesplanungsgesetzen der einzelnen Bundesländer, die sich auch ganz konkret auf die Raumordnung auswirken.

Ein typisches Beispiel dafür ist die Regelung der Zuständigkeit. Der Bund gibt in seinem Rahmengesetz, dem ROG vor, dass die Länder die Organisatorischen Voraussetzungen für die Umsetzung der Raumordnung zu treffen haben. Wie die aber dann jeweils umgesetzt wird, ist Landessache. Den Bund interessiert nur, dass dafür funktionsfähige Regelungen getroffen werden. Die Länder gehen dabei z.T. recht unterschiedliche Wege. So binden einige Länder wie z.B. Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt auch die Stellen zur Umsetzung der Raumordnung sehr eng an die Landesregierung an. Andere Länder ordnen die Umsetzungsebene eher den Mittelbehörden, der Regierungspräsidien zu, z.B. Nordrhein-Westfalen oder Thüringen mit dem Landesverwaltungsamt. Andere wieder bevorzugen eine verhältnismäßig nahe Anbindung an kommunale Organisationen, wie Baden-Württemberg und im Prinzip auch Sachsen und Brandenburg. In Niedersachsen wird hingegen die Umsetzungsebene z.T. auf die Großkreise verlegt. Deshalb ist es für planende Berufe wichtig, sich mit dem Landesplanungsgesetz des Bundeslandes, in dem sie beruflich tätig werden, auseinanderzusetzen.

Das nächstwichtige Fachgesetz ist das **BauGB**. Das BauGB ist deshalb so wichtig, weil es festlegt, dass bei Aufstellung von Bauleitplänen, diese die Vorgaben der Raumordnung zu berücksichtigen haben. Demgemäß müssen bei Flächennutzungsplänen und bei Bebauungsplänen die raumordnerischen Vorgaben berücksichtigt und eingearbeitet werden. Über diese Gesetzesregelung des BauGB und die darauf basierende Bauleitplanung werden die raumordnerischen Vorgaben im eigentlichen Sinne erst für die konkrete Bauplanung wirksam.

Außerdem gibt es noch einige weitere wichtige Gesetze. So das **Bundesnaturschutzgesetz**, sowie Landesnaturschutzgesetze. Weiterhin die **Gesetze zum Umweltschutz** auf Bundesebene und Landesebene, Forstgesetze bis hin zum **Bundesverkehrswegegesetz**, weil diese alle auf die Nutzungsmöglichkeiten der Räume und Flächen Einfluss nehmen und das **Flurneuordnungsgesetz**, das den rechtlichen Rahmen für eine Flächenneuordnung zur Optimierung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen wie auch für die Flächenbereitstellung für Vorhaben des Gemeinbedarfs in ländlichen Räumen regelt.

Wichtige Bedeutung hat schließlich auch noch das **Bundesimmissionsschutzgesetz**. Dadurch werden u.a. Schutzabstände erforderlich, die sich ganz konkret auf die Siedlungsplanung auswirken. So darf z.B. mein neues Gewerbegebiet oder gar Industriegebiet neben einem Wohngebiet oder anderen Gebiet mit schutzwürdigen Belangen ausgewiesen werden, was natürlich Folgen und Konsequenzen für die Entwicklung in den Gemeinden und Städten hat.

## 7 Raumordnung auf der Ebene des Bundes

Die Bundesraumordnung ist die höchste Ebene der deutschen Raumordnung. Sie gilt für das gesamte Staatsgebiet Deutschlands. Die Bundesraumordnung gibt dafür generelle Vorgaben und Ziele für die Raumentwicklung vor. Zur Erarbeitung dieser Vorgaben, zur entsprechenden Abstimmung und zur Umsetzung hat sie

- die entsprechende Abstimmung mit den anderen Bundesministerien und nachgeordneten Bundesbehörden vorzunehmen,
- entsprechende Abstimmungen mit den Ländern vorzunehmen,
- die raumordnerischen Belange der Bundesrepublik in der EU zu vertreten.

Dementsprechend muss die Bundesraumordnung sich zunächst über die Ziele, Vorhaben und Bedarfe der anderen Beteiligten, also der anderen Bundesministerien und –behörden sowie der Bundesländer informieren. Danach hat sie die Abstimmung auf der Ebene der Bundesministerien herbeizuführen, wobei es kein hierarchisches Verhältnis, sondern ein partnerschaftliches zwischen den Ministerien gibt. In der Realität kann das schon dazu führen, dass Differenzen auftreten und sich einzelne Ministerien nicht immer im Sinne der Raumordnung verhalten.

Entsprechend der Abstimmung auf Regierungsebene hat die Bundesregierung dann auf die Bundesbehörden in ihrem unmittelbaren Zuständigkeitsbereich oder über die Ministerien in den Zuständigkeitsbereich anderer Ministerien einzuwirken

Zur Abstimmung mit den Ländern wurde die oben angeführte MKRO gebildet. In dieser Institution berät sich die Bundesregierung mit den Ländern. Dort nimmt sie Anregungen durch die Länder zur Raumentwicklung auf, oder stellt eigene Vorstellungen vor. Seit der Existenz der MKRO, quasi seit der Einführung der Raumordnung in die Bundesrepublik, wurden bisher jede raumordnerischen Bundesmaßnahmen dort vorgestellt, beraten und ggf. bis zur einvernehmlichen Zustimmung durch die Länder modifiziert. Auch die Neufassung und Fortschreibung des ROG wurde stets dort beraten.

Für diese Arbeit benötigt der Bund grundlegende Informationen zur Raumentwicklung. Diese wurden in erster Linie bis 1999 durch die Bundesforschungsanstalt für Raumordnung erarbeitet, die 1999 in das neu gebildete Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung überführt wurde und die heute laut gesetzlicher Regelung im neuen ROG dafür immer noch zuständig ist. Diese Institution sammelt Daten zur Entwicklung in sämtlichen Lebensbereichen in den Räumen, wobei sie in vielen Bereichen auf die Erhebungen des Bundesamtes für Statistik sowie weiterer Institutionen zurückgreift, aber auch eigene Datensammlungen und Berechnungen durchführt.

Auf der Grundlage dieser Daten wird der **Bundesraumordnungsbericht** erstellt. Der Bundesraumordnungsbericht enthält Daten und Angaben darüber wie sich die unterschiedlichen Lebensbereiche in den Teilräumen Deutschlands entwickeln. Dazu gehören u.a. Betrachtungen zur Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftsentwicklung, Arbeitslosigkeit, Siedlungsentwicklung, Verkehr, Umwelt, Landschaft, Wohnversorgung, Wohnfolgeinfrastruktur und Technischen Infrastruktur. Der Raumordnungsbericht macht diese Entwicklungen in ihren jeweiligen räumlichen Ausprägungen mittels Textbeschreibungen und Karten deutlich. Der Raumordnungsbericht dient der **Information des Bundesparlaments durch die Bundesregierung über die Raumentwicklung in Deutschland**. Dieser Bericht ist öffentlich und für jeden Bundesbürger zugänglich.

Der Bundesraumordnungsbericht war nach der Gesetzesfassung des RGO von 1965 turnusmäßig, im Abstand von 4 Jahren dem Parlament vorzulegen. In der Umbruchzeit nach der Wiedervereinigung wurde dieser Zeitraum vorübergehend reduziert, um die notwendigen aktuellen Entwicklungsinformationen zu erhalten, bzw. das Parlament entsprechend zu unterrichten. Der letzte Raumordnungsbericht wurde 1994 vorgelegt. Demnach hätte spätestens am 1.1.1999 ein neuer Raumordnungsbericht vorgelegt werden müssen. Das ist nicht erfolgt. In der Neufassung des ROG, das am 1.1.1999 in Kraft trat, wird die Verpflichtung zum Raumordnungsbericht ohne verbindliche Zeitangaben genannt. Im Jahre 2000 wurde der neue und damit derzeit aktuelle Bericht vorgelegt.

Zur verbindlichen Durchsetzung seiner Vorstellungen zur Raumordnung hat der Bund drei Möglichkeiten:

- gesetzliche Vorgaben,
- die Erstellung eigener Planungen,
- Förderprogramme.

Die gesetzlichen Vorgaben, wie z.B. die Neufassung des ROG dürfen sich jedoch nur auf die generellen Dinge erstrecken, die eben für eine gesamtdeutsche Raumordnung erforderlich sind. Den Ländern muss noch ein landesspezifischer Ausgestaltungsraum verbleiben. Da der Bund gegen die Länderinteressen kein Raumordnungsgesetz im Bundesrat durchsetzen kann, hält er sich an diese Ausrichtung und stimmt sie sogar im Vorfeld mit den Ländern in der MKRO ab.

Die konkrete Bundesplanung war früher das *Bundesraumordnungsprogramm*. Heute ist es der *Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen*. Diese Planungen sind entsprechend der Ausrichtung der Bundeskompetenzen ebenfalls überschlägige generelle Planungen, die nur die generelle Linie für die Entwicklung in Deutschland vorgeben. Für eine konkrete Umsetzung sind sie viel zu allgemein und abstrakt. Eine unmittelbare Rückwirkung auf die Berufsfelder von Architekten oder Landschaftsarchitekten besteht nicht. Diese Aussagen müssen erst auf der Landesebene mit genaueren Aussagen konkretisiert werden, damit sie für Architekten und Planer eine gewisse Verbindlichkeit erhalten. Eine gewisse Verbindlichkeit kann jedoch bereits von den Aussagen zur Verkehrsplanung ausgehen. Die Länder haben insgesamt erheblichen Gestaltungsspielraum zur Interpretation dieser Planungen.

Mit den Förderprogrammen kann der Bund bereits stärkere Wirkungen erzielen. Er kann darin genaue Regelungen treffen, wann bestimmte Fördermittel gewährt werden. Dazu kann er die Regelungen genau auf seine Entwicklungsziele ausrichten. Bezüglich der räumlichen Abgrenzung sind seine Möglichkeiten jedoch eingeschränkt. Er kann dafür nur die Kriterien festlegen, die dabei anzuwenden sind. Die genaue räumliche Abgrenzung nach diesen Kriterien ist dann Sache der Bundesländer. Diese Möglichkeiten des Bundes entwickeln sich jedoch rückläufig. Die EU-Kommissare lösen zunehmend die Länderförderung durch EU-Förderungen ab, um eine größere Chancengleichheit in der EU herzustellen. Damit geht dieses wichtige Einflussinstrument des Bundes zunehmend zurück und wird durch EU-Programme ersetzt. Außerdem beinhaltet die Globalisierung eine grundsätzliche Minderung staatlicher Einflussmöglichkeiten

Der Bund hat schließlich auch die Aufgabe die Belange der deutschen Raumentwicklung in der EU abzustimmen und zu vertreten. Dabei geht es tatsächlich im Wesentlichen um eine verträgliche Abstimmung der räumlichen Entwicklungsbelange in der EU. eine einheitliche europäische Raumordnung, oder ein Generalplan für die räumliche Entwicklung in der EU wird nicht angestrebt.

Die Globalisierung reduziert vor allem die staatlichen Einflussmöglichkeiten auf die wirtschaftliche Entwicklung. Da gerade von der wirtschaftlichen Entwicklung entscheidende Einflüsse auf die Raumentwicklung ausgehen, z. B. Bevölkerungswanderungen, Kaufkraftaufkommen, Lebensstandard, Arbeitsplätze, kommunale Finanzen gehen von der Globalisierung auch wesentliche Einflüsse auf die Raumentwicklung aus. Der Kernaspekt liegt dabei in der zunehmende internationalen Verflechtung und hohen Mobilität des Investitionskapitals. Das Investitionskapital bezieht sich nicht immer weniger auf nationale oder gar lokale Märkte sondern in hohem Maße europaweit, zunehmend weltweit auf die vorteilhaftesten Anlage, bzw. Renditemöglichkeiten. Gleichzeitig führt die hohen, zudem wachsenden Firmenverflechtungen dazu, dass kaum noch einzelne Persönlichkeiten, wie der traditionelle, emotional ortbezogene Unternehmer die betrieblichen Entwicklungen bestimmen. Heute entscheiden zunehmend international zusammengesetzte Aufsichtsräte nach dem Primat rationeller Profitmaximierung ohne jeden emotionalen Ortsbezug. Ein staatlicher planerischer Dirigismus durch Restriktionen wird dadurch zunehmend wirkungslos, wenn alternative, vorteilhaftere Kapitalverwertungsmöglichkeiten an anderer Stelle (anderen Standorten in der EU, ggf. außerhalb gegeben sind. Die staatlichen Möglichkeiten reduzieren sich damit vor allem darauf die Standortbedingungen optimal zu gestalten. In dieser Richtung setzt auch die Raumordnung an. Ansatzpunkte dazu sind vor allem optimale Voraussetzungen durch gute materielle Infrastrukturausstattung (z. B. Gewerbeflächen, technische Infrastruktur, Verkehrsanbindung usw.), institutionelle Infrastruktur (sicheres Vertragswesen und durch staatliche Institutionen Sicherstellung von VOrtragseinhaltung) sowie personelle Infrastruktur (diesbezüglich gilt es vor allem die Voraussetzungen für hochwertiges „Humankapital“ zu stärken, bzw. die regionale Versorgung mit hochqualifizierten Fachkräften sicherzustellen).

## 8 Raumordnung auf der Ebene der Bundesländer

Die Raumordnung auf der Ebene eines Bundeslandes ist die Landesplanung. Die Landesplanung, auch als Landesraumordnung bezeichnet, ist die höchste übergeordnete Planung für das gesamte Territorium eines einzelnen Bundeslandes.

Die Landesplanung hat sich in den alten Bundesländern Anfang der 50er Jahre zuerst in Nordrhein-Westfalen herausgebildet. Dieses Bundesland hatte durch seine hohe Bevölkerungsdichte, den riesigen Kriegsschäden als ehemaliger Standort der Schwer- und Rüstungsindustrie sowie den sehr großen Flüchtlingszuwanderungen extreme Entwicklungsprobleme, die eine übergeordnete Planung unbedingt erforderten. Deshalb wurde dort 1950 bereits ein Landesplanungsgeste eingeführt. Landesplanung spielte auch in Bayern in den 50er Jahren eine Rolle. In den anderen Ländern war die Bedeutung gering.

Als 1965 das neue Raumordnungsgesetz in Kraft trat, waren die Länder zur Landesplanung verpflichtet. Die Aufgaben der Landesplanung sind dabei diejenigen, die verhältnismäßig allgemeinen Leitvorgaben des Bundes zur deutschen Raumentwicklung unter Einbeziehung der spezifischen Landesaspekte zu konkretisieren und umzusetzen. Dazu haben sie die notwendigen Organisationsstrukturen zu schaffen und die Durchsetzung zu bewerkstelligen. Die Landesplanung ist also eine Pflicht der Länder den Bundesvorgaben nachzukommen. Zugleich ist die Landesplanung aber auch eine Chance für die Länder, da die Ausgestaltung erhebliche Frei- und Interpretationsräume beinhaltet, die von den Ländern genutzt werden können.

Die Landesplanung ist ähnlich wie die Bundesraumordnung, nur eben dass sie sich „nur“ auf das Territorium des jeweiligen Bundeslandes erstreckt. Die Landesplanung umfasst:

- die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen,
- die Schaffung und Unterhaltung von Planungsstellen zur Umsetzung,
- die Informationsbeschaffung,
- die Abstimmung,
- die Erstellung einer Landesplanung,
- die Planungsumsetzung.

### Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzliche Grundlage ist das jeweilige Landesplanungsgesetz, das sich jedes Bundesland in Anlehnung an die Vorgaben des ROG gegeben hat. Im Landesplanungsgesetz sind die wesentlichen Grundlagen und Ziele der Landesraumordnung (Anlehnung an das ROG) sowie die Organisation zur Umsetzung der Landesplanung geregelt. Dazu können weitere ergänzende Gesetze, wie z.B. Umweltgesetze oder Landschaftsschutzgesetze auf Landesebene kommen.

Die Landesplanung besteht aus einer obersten Landesplanungsbehörde, die einem Ministerium oder direkt der Staatskanzlei des jeweiligen Bundeslandes zugeordnet ist und einer mittleren, ggf. noch zusätzlichen unteren Umsetzungsebene. Die Mittlere Ebene ist in den meisten Bundesländern die Regionalplanung. In einigen Ländern werden andere Regelungen praktiziert, worauf im nachfolgenden Abschnitt 9 „*Regionalplanung*“ näher eingegangen wird.

Zur Informationsbeschaffung dient vor allem das Statistische Landesamt des jeweiligen Bundeslandes. Darüber hinaus unterhält in den jeweiligen Bundesländern die oberste Landesplanung Informationssammlungen. Einige Bundesländer unterhalten dazu spezielle Raumordnungskataster. Das sind Informationssammlungen, die flächenbezogen, z.T. kartiert erfolgen. In den alten Bundesländern ist diesbezüglich insbesondere Bayern anzuführen. In vier der neuen Bundesländer werden ebenfalls Raumordnungskataster unterhalten. Die Führung ist z.T. sogar in den Landesplanungsgesetzen verankert. In dem neuen Bundesland, das offiziell kein Raumordnungskataster unterhält, wurde inzwischen ein vergleichbares Datenwerk vom dortigen

Landesamt für Umwelt aufgebaut, so dass quasi alle fünf neuen Bundesländer ein Raumordnungskataster führen.

In einigen Bundesländern wird aus den Informationserhebungen, in Anlehnung an den Bundesraumordnungsbericht turnusmäßig ein Landesraumordnungsbericht zur Information des jeweiligen Landesparlaments zur Raumentwicklung abgefasst. Dieser Bericht erstreckt sich dann auf die räumliche Ausprägung der Entwicklung in den einzelnen Lebensbereichen. Die Erstellung von Landesraumordnungsberichten ist in den alten Bundesländern selten geworden. Dort werden diese Planwerke kontinuierlich nur noch in Bayern erstellt. In den neuen Bundesländern wurden in fast allen Ländern in der ersten Hälfte der 90er Jahre Landesraumordnungsberichte verfasst, mit unterschiedlicher Qualität. In Thüringen wurde 1999 bereits die Fortschreibung des Landesraumordnungsberichts vorgelegt.

Sie erfordert zunächst Informationen über die Landesentwicklung. Die bezieht das einzelne Bundesland aus seinem Statistischen Landesamt und ggf. aus weiteren Landesinstitutionen, die in einigen Bundesländern speziell dafür geschaffen wurden (z.B. Landesverwaltungsamt in Thüringen).

Die Landesplanung hat die Aufgabe, die Belange der Landesplanung in unterschiedlicher Hinsicht auf unterschiedlichen Ebenen abzustimmen. Zunächst ist die Abstimmung innerhalb der Landesministerien durch die oberste Landesplanung vorzunehmen. Sie erfolgt vergleichbar wie auf der Bundesebene nicht hierarchisch sondern gleichberechtigt, einvernehmlich. Dann hat die Landesplanung die Entwicklungsbelange der Landesraumordnung mit den nachgeordneten Landesbehörden und –institutionen, i.d.R. den Fachbehörden vorzunehmen, ggf. über das jeweilige Ministerium, das der betreffenden Behörde vorsteht. Weiterhin hat sie die Planungsbelange mit der Umsetzungsebene, in den meisten Bundesländern ist das die Regionalplanung, und mit den Kreisen und Kommunen abzustimmen. Die Abstimmung mit den Kommunen erfolgt i.d.R. über die Regionalplanung und über die kommunalen Spitzenverbände.

Die Landesplanung erstellt dann entsprechend ihrer Entwicklungsvorstellungen einen Landesentwicklungsplan und / oder ein Landesentwicklungsprogramm. Dieses Planwerk ist die planerische Umsetzung der allgemeinen Bundesvorgaben unter Berücksichtigung der spezifischen Landesaspekte auf der Ebene des einzelnen Bundeslandes. Die Bezeichnung dafür ist unterschiedlich. In einigen Bundesländern wird dieses Werk als Landesraumordnungsprogramm, in anderen als Landesraumordnungsplan oder auch als Landesentwicklungsplan bezeichnet, wobei die Inhalte dennoch sehr ähnlich sind. Lediglich in Ländern, die ein Raumordnungsprogramm und einen Plan erstellen, gibt es Unterschiede. In dem Falle enthält das Programm meist die Fixierungen, was angestrebt ist und der Plan mehr die Aspekte der konkreten Ausgestaltung zur Umsetzung.

In den neuen Bundesländern lagen bereits 1992 rechtskräftige Landesentwicklungspläne in Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen-Anhalt vor. In Thüringen erhielt 1993 der Landesentwicklungsplan Rechtskraft, in Sachsen am 16.4.1994. Als letztes Land brachte Brandenburg einen Landesentwicklungsplan zur Rechtskraft, wobei dort Ende 1994 lediglich erst der Entwurf vorlag. In Brandenburg ist diese späte Planung auch auf die Abstimmungsproblematik mit Berlin zurückzuführen. Außerdem plant die Brandenburger Landesplanung zu diesem Zeitpunkt mehrere Landesentwicklungspläne zu erstellen und zwar für Teilräume und für bestimmte Problemfelder. In diesem Punkte unterscheidet sich Brandenburg von sämtlichen anderen Bundesländern.

Im Aufbau der Landesentwicklungs- bzw. Landesraumordnungspläne werden in der Regel zunächst die Grundsätze und die allgemeinen, überfachlichen Entwicklungsziele aufgeführt, die größtenteils direkt aus dem ROG übernommen sind. Danach werden die spezifischen Aussagen zu den speziellen überfachlichen Zielen der Landesentwicklung getroffen, die fast immer mit

generellen Aussagen zum Raum beginnen, insbesondere zur Bevölkerungsentwicklung und Siedlungsentwicklung, Gebietskategorien, Entwicklungsachsen sowie zur europäischen Einbindung. Im Anschluss werden meistens die fachlichen Ziele abgehandelt (z.B. im Landesentwicklungsplan Sachsen: Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Naturschutz- u. Landschaftspflege, Wasser, Siedlungen, Wirtschaft, Fremdenverkehr / Freizeit / Erholung, Verkehr, Energie, Land- und Forstwirtschaft, Gesundheit- u. Sozialwesen, Kultur usw.). Die meisten Landesentwicklungspläne enthalten dazu noch einen Teil, in dem diese Ziele begründet werden sowie einen Anhang mit Tabellen und Karten. Wichtiger Bestandteil der Landesentwicklungspläne ist außerdem die Ausweisung Zentraler Orte (meistens UZ, MZ u. OZ), von Entwicklungsachsen sowie die Abgrenzung der Planungsregionen. Darüber hinaus können weitere Aussagen bezüglich der Landschaftsbeschaffenheit, Nutzungsvorstellungen, wie u.a. Naturschutzgebiete oder geplante Naturschutzgebiete usw. wie auch Aussagen zu den naturräumlichen Potentialen Bestandteil dieses Planes sein. In einigen Bundesländern werden in den Landesentwicklungsplänen ebenfalls genaue Angaben zu den Ausstattungsanforderungen an die einzelnen Kategorien der Zentralen Orte gemacht (u.a. in Sachsen und in Thüringen). Die Landesentwicklungspläne treten aufgrund unterschiedlicher Vorgaben in Kraft, z.T. per Kabinettsbeschluss.

Zur Umsetzung der Planungen bedient sich die Landesplanung in unterschiedlicher Weise nachfolgender Stellen (siehe Abschnitt 9). Ihr obliegt die Kontrolle dieser Stellen, indem sie für die Genehmigung deren Umsetzungspläne sowie überhaupt für übergeordnete Aussagen oder Klärung wichtiger Detailfragen zuständig ist. Überdies ist sie in den meisten Bundesländern für die Durchführung von Raumordnungsverfahren zuständig, mit denen bei wichtigen Vorhaben die Raumverträglichkeit jeweils vorab zu klären ist.

## 9 Regionalplanung

Die Regionalplanung ist die Ebene auf der Raumordnung konkret umgesetzt wird. Sie ist immer Landesangelegenheit, d.h. immer grundsätzlich in der Zuständigkeit des jeweiligen Bundeslandes, dass dafür eigene, unterschiedliche Regelungen treffen kann. Die Regionalplanung findet auf der räumlichen Ebene einer Region, in Niedersachsen als Ausnahme auf der Ebene der Landkreise oder auf der Ebene von Kommunalverbänden statt (derzeit trifft das nur noch für einen Kommunalverband, den Planungsverband Großraum Hannover zu).

Die Regionalplanung ist die Ebene, auf der die verhältnismäßig allgemeinen und abstrakten, eher generellen Vorgaben der Bundesraumordnung und die ebenfalls oft unkonkreten Vorgaben der Landesraumordnung des jeweiligen Bundeslandes so konkretisiert werden, dass daraus verbindliche Vorgaben für die kommunale Ebene werden. Zu diesen Zwecken hat die Regionalplanung grundsätzlich die Vorgaben aus dem ROG und aus dem Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen des Bundes wie insbesondere auch aus dem Landesplanungsgesetz und dem Landesentwicklungsplan bzw. Landesraumordnungsplan des betreffenden Bundeslandes zu berücksichtigen. Dabei ist der Landesentwicklungsplan von besonderer Bedeutung für die Regionalplanung. Sie leitet ihre Planungsaktivitäten in ihrer Region aus den Vorgaben des jeweiligen Landesentwicklungsplanes ab, die sie entsprechend der Gegebenheiten ihrer Region, unter Abstimmung der dort wirksamen Fachplanungen und Abstimmung mit den dortigen Kommunen präzisiert.

Als Ergebnis dieser Tätigkeit erstellt sie für die räumliche Entwicklung in ihrer Region einen Plan, den **Regionalplan**. In einigen Bundesländern wird dieser Plan auch als **Regionaler Raumordnungsplan bezeichnet**. Dieser Plan ist auf regionaler Ebene die wichtigste Aussage der Raumordnung, die auch hochgradig konkret und damit für die Kommunen verbindlich ist. Der Regionalplan ist quasi für die Regionsebene so etwas wie die Bauleitplanung oder der Landschaftsplan auf der kommunalen Ebene. Nach diesem Plan versucht dann die Regionalplanung auf die räumliche Entwicklung in ihrer Region steuernden Einfluss zu nehmen.



Als wichtigste Rechtsgrundlagen sind für die Regionalplanung zu nennen:

- ROG,
- Landesplanungsgesetz (des betreffenden Bundeslandes),
- BauGB.

Das ROG schreibt die Regionalplanung vor, d.h. die Bundesländer sind verpflichtet in ihrem Land jeweils Regionalplanung vorzunehmen bzw. durchzuführen. Zugleich legt das ROG fest, dass die Zuständigkeit für die Regionalplanung beim jeweiligen Bundesland liegt.

Das Landesplanungsgesetz regelt wiederum auf der Ebene des einzelnen Bundeslandes die Zuständigkeit für die Regionalplanung, deren Aufbau und Organisation.

Das BauGB schreibt wiederum vor, dass die Bauleitplanung die Vorgaben der Raumordnung zu berücksichtigen hat. Da i.d.R. erst die Regionalplanung so konkret wird, dass daraus Verbindlichkeiten abzuleiten sind, hat diese Regelung des BauGB eigentlich nur gegenüber der Regionalplanung tatsächlich reale Wirkung.

In den einzelnen Bundesländern findet folgende Aufteilung der Regionalplanung statt:

Bundesland	Größe des Bundeslandes	Anzahl der Regionen	Durchschnittsgröße d. Regionen	Anzahl Regier.bezirke
Baden-Württemberg	35.800 qkm	12	2.983 qkm	4
Bayern	70.000 qkm	18	3.890 qkm	7
Berlin (Stadtstaat)	880 qkm	--	--	-
Brandenburg	29.100 qkm	5	5.820 qkm	-
Bremen (Staatstaat)	670 qkm	--	--	-
Hamburg (Stadtstaat)	760 qkm	--	--	-
Hessen	21.100 qkm	3	7.030 qkm	-
Mecklenburg-Vorpomm.	23.800 qkm	3	7.930 qkm	-
Niedersachsen	47.300 qkm	--	--	4
Nordrhein-Westfalen	34.100 qkm	5	6.820 qkm	5
Rheinland-Pfalz	19.800 qkm	5	3.960 qkm	3
Saarland	2.600 qkm	--	--	-
Sachsen	18.300 qkm	5	3.660 qkm	3
Sachsen-Anhalt	20.400 qkm	3	6.800 qkm	3
Schleswig-Holstein	15.700 qkm	--	--	-
Thüringen	16.300 qkm	4	4.080	-

Die Regionalplanung der Bundesländer weist in verschiedener Hinsicht Gemeinsamkeiten in anderer Hinsicht Unterschiede auf. Die Gemeinsamkeiten bestehen darin:

- Es wird grundsätzlich ein Mitspracherecht der Kommunen gegenüber der Regionalplanung eingeräumt, jedoch bei Unterschieden in der Ausprägung,
- die geschaffenen *Regionalen Planungsstellen* sind für die Erstellung des Regionalplans zuständig wie auch für die Entwicklungsplanung in ihrer Region,
- in den meisten Bundesländern ist die Regionalplanung auf Regionsebene organisiert.

Die Unterschiede der Regionalplanung in den Bundesländern liegen vor allem in der Zuordnung, nämlich ob die Regionalplanung:

- mehr dem Land zugeordnet ist,
- mehr der mittel Behörde eines Bundeslandes (dem Regierungspräsidium),
- mehr der kommunalen Ebene und
- ob raumordnerische Stellungnahmen von den Regionalplanungsstellen oder von Stellen der Landesraumordnung erfolgen.

Das Staatsgebiet des Freistaates Sachsen ist in folgende fünf Regionen gegliedert:

- Oberlausitz-Niederschlesien (Stelle für Regionalplanung Sitz in Weißwasser),
- Oberes Elbtal / Osterzgebirge (Stelle für Regionalplanung, Sitz in Riesa),
- Chemnitz-Erzgebirge (Stelle für Regionalplanung, Sitz in Chemnitz),
- Südwestsachsen (Stelle für Regionalplanung, Sitz in Glauchau),
- Westsachsen (Stelle für Regionalplanung, Sitz in Grimma).

### **Die Regionalplanung ist in den einzelnen Bundesländern wie folgt zugeordnet:**

**Zuordnung zum Land (Landesplanung):** In Schleswig-Holstein und in Sachsen-Anhalt wird der Regionalplan durch die oberste Landesplanungsbehörde erstellt. Eine besondere Regionalplanungsstelle / -behörde gibt es nicht. Eine parlamentarische Kontrolle ist über die Vertretung der Kreistage und Stadtparlamente gegeben.

**Zuordnung zur Landesmittelbehörde beim Regierungsbezirk:** Der Regionalplan wird in Nordrhein-Westfalen, Hessen, Bayern und Rheinland-Pfalz von Planungsstellen im Regierungspräsidium erstellt, jedoch mit unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten der Kommunen. In Nordrhein-Westfalen sind die Kommunen lediglich an der Erstellung der Regionalpläne über einen Planungsbeirat vertreten. Eine parlamentarische Kontrolle mit Stimmrecht für den Beschluss über die Annahme des jeweils erarbeiteten Regionalplans gibt es dort nicht. In Bayern und Hessen bilden die Kommunen hingegen für ihre Region einen Regionalen Planungsverband. Dieser Verband verfügt über einen Vorsitzenden mit einem Ausschuss, die die Verbandsgeschäfte leiten und ebenfalls über einen Planungsbeirat. Der Verband vertritt die fachlichen Belange. Die Umsetzung in einen Regionalplan sowie die Aktivitäten zur Umsetzung des Regionalplans werden in Hessen durch die Regionalplanungsstellen des Regierungspräsidiums und in Bayern durch die Bezirksplanungsstelle beim Regierungspräsidium vorgenommen. Eine parlamentarische Kontrolle ist durch die Verbandsversammlung gegeben, die über den Regionalplan abstimmt.

**Zuordnung zu einer Landesplanungsbehörde:** Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen haben eine ähnliche Lösung, jedoch ohne Regierungspräsidium. In Mecklenburg-Vorpommern werden die Regionalpläne ebenfalls auf der Ebene einer Mittelbehörde, d.h. von den Ämtern für Raumordnung und Landesplanung erstellt, in Thüringen hingegen von den regional zugeordneten Stellen des Landesverwaltungsamtes. In beiden Ländern werden die kommunalen Belange durch eine Regionale Planungsgemeinschaft bzw. einen Regionalen Planungsverband wahrgenommen, in denen die Kommunen und Kreise der jeweiligen Region vertreten sind. Der Verband bzw. die Planungsgemeinschaft verfügt über einen Vorsitzenden bzw. einen Präsidenten mit Geschäftsstelle, die die kommunalen Belange gegenüber den Regionalen Planungsstellen wahrnimmt. Die Erstellung der Regionalpläne selbst und deren Umsetzung werden wiederum von den Planungsstellen des Amtes für Raumordnung und Landesplanung bzw. vom Landesverwaltungsamt vorgenommen. Die beteiligten Kommunen und Kreise haben jedoch über ihre Verbandsversammlung großen Einfluss. Damit der Regionalplan rechtskräftig wird, muss ein Mehrheitsbeschluss in der Verbandsversammlung für die Planannahme vorliegen.

**Zuordnung zur Landesmittelbehörde des Regierungspräsidiums mit großem Kommunaleinfluss:**

In Rheinland-Pfalz sind Kreise und Kommunen ebenfalls in einer Planungsgemeinschaft vertreten, die ihre regionalen Belange wahrnimmt. Die Planungsgemeinschaft verfügt über eine Gemeinschaftsversammlung als parlamentarische Kontrolle sowie über einen Vorstand mit Geschäftsstelle und einen Beirat. Zugleich verfügt die Planungsgemeinschaft jedoch auch über einen eigenen Kreisplaner, also große Fachkompetenz. Dieser Kreisplaner ist wiederum beim Regierungspräsidium als leitender Planer tätig und leitet dort die Erstellung des Regionalplans durch das Personal des Regierungspräsidiums.

**Starke Zuordnung zu den Kommunen:** Nach diesem Modell wird die Regionalplanung mit gewissen Einschränkungen in Brandenburg, in Sachsen und am ausgeprägtesten in Baden-Württemberg (in Hessen bis 1980) zugeordnet. In allen drei Ländern sind die Kommunen und Kreise bezüglich ihrer regionalen Belange durch Regionale Planungsgemeinschaften bzw. Verbände vertreten. In allen drei Ländern gibt es als parlamentarische Kontrolle die Verbandsversammlungen, bzw. Versammlung der Gemeinschaft sowie eine Leitung (Vorsitzender in Brandenburg und Sachsen, Verbandsdirektor in Baden-Württemberg). Die Regionalpläne werden durch die Planungsstelle des Verbands bzw. der Planungsgemeinschaft erstellt. In Brandenburg obliegt die konkrete Umsetzung des Regionalplanes jedoch eher den Außenstellen der obersten Landesplanungsbehörde, die dort allein verbindliche, regionalplanerische Stellungnahmen abgeben darf. In Baden-Württemberg werden die Stellungnahmen wie überhaupt die Umsetzung der Regionalplanung durch den Planungsverband bzw. die Planungsgemeinschaft vorgenommen. In Sachsen sind diese Regionalen Planungsstellen bei den staatlichen Umweltfachämtern eingerichtet. In Baden-Württemberg sind es eigene Stellen der Regionalverbände. Dabei wird in Sachsen im Prinzip eine ähnlich starke Stelle der Kommunen wie in Baden-Württemberg angestrebt. Die Zuordnung zu den Umweltfachämtern, der von den Kommunen langfristig finanziell selbst zu tragende Kommunalplanung (wie in Baden-Württemberg) ist eher erfolgt, um sie in der Aufbauphase zu unterstützen.

**Zuordnung zu den Kommunen mit Sonderlösung der Kreiszuordnung:** Das Land Niedersachsen hat als einziges Bundesland die Wahrnehmung der Regionalplanung auf die Ebene der Landkreise und des Kommunalverbands Großraum Hannover (früher auch auf Kommunalverband Großraum Braunschweig, der inzwischen aufgelöst wurde) vorgenommen. In Niedersachsen wurden mit der Gebietsreform Großkreise geschaffen, so dass damit scheinbar sinnvolle administrative Zuordnungsgrößen vorlagen. Da die Gebietsreform jedoch nicht in jeder Konsequenz durchgeführt wurde, sind nun auch einige kleinere Kreise Träger der Regionalplanung, was nicht ganz überzeugen kann. In Niedersachsen unterliegt die Regionalplanung damit den Landkreisen, womit die parlamentarischen Landkreisvertretungen der Kommunen und die des jeweiligen Landkreises (Kreistag) Träger der Regionalplanung sind, im Großraumverband Hannover der Verband. Dieses Modell wurde bis heute von keinem der alten Bundesländer zu irgendeiner Zeit angewandt und bislang auch von keinem der neuen Bundesländer übernommen.

Das Saarland, als kleinstes Bundesland mit nur 2.600 qkm (kleiner als einige Großlandkreise) hat und braucht keine Regionalplanung. Dort reicht für die raumplanerischen Belange ein Landesentwicklungsplan.

## 9.1 Stand der Regionalplanung

In der alten Bundesrepublik wurden die Regionalpläne, etwa 5 Jahre nach dem damals das ROG in Kraft trat, zur Rechtskraft gebracht. Inzwischen haben schon verschiedentlich Fortschreibungen stattgefunden, wobei die Aktualisierung in den einzelnen Bundesländern mit unterschiedlichem Nachdruck vorangebracht wurde und wird. Die neuen Bundesländer benötigten einen ähnlichen Zeitraum bis die ersten Regionalpläne vorlagen. Am zügigsten wurde die Regionalplanung in Mecklenburg-Vorpommern eingeführt. Dort wurde schon im Oktober 1994 in einer Region ein Regionalplan rechtskräftig, die anderen Regionen folgten 1995/96. Die anderen Bundesländer zogen im Zeitraum 1995 bis 1998 nach, wobei mit Ausnahme von Brandenburg in den anderen Ländern die Regionalpläne bereits 1995 weitgehend als Entwurf vorlagen. In Brandenburg bestand hingegen das Problem, dass im Landesplanungsgesetz die Organisation und Regelung der Regionalplanung nicht geregelt war, so dass dazu erst im Mai 1993 ein eigenes Gesetz, das Gesetz zur Einführung der Regionalplanung und Braunkohlesanierungsplanung beschlossen werden musste. Zusätzlich erschwerten die Abstimmungsverhandlungen der damals geplanten Ländervereinigung Brandenburg-Berlin die Entwicklung. In Brandenburg wurden dadurch erst im Herbst die Stellen der Regionalplanung aufgebaut, ein Zeitpunkt zu dem in Mecklenburg-Vorpommern bereits der erste Regionalplan rechtskräftig beschlossen wurde! Durch die inzwischen erfolgte Gebietsreform ergaben sich jedoch für die frühen Regionalpläne bzw. Planentwürfe bereits Fortschreibungs- und Veränderungsbedarfe, so dass eine gewisse Verzögerung auftrat. Heute verfügen alle Regionen in Ostdeutschland über einen Regionalplan.

## 9.2 Inhalte der Regionalpläne

Die Regionalpläne werden wie oben angeführt vor allem aus dem Landesentwicklungsplan des jeweiligen Bundeslandes abgeleitet und durch eine Vielzahl zusätzlicher Informationen aus der Region präzisiert. Dazu zieht die Regionalplanung sämtliche raumwirksamen Fachplanungen, z.B. Siedlungsplanung nach Bestand und Planung in den Flächennutzungsplänen der Kommunen, die Verkehrsplanung, Bestand und geplante Trassen, den Naturschutz und vorhandene Forstflächen sowie geplante Neuausweisungen von Naturschutzflächen und Aufforstungsplanungen und dgl. Diese Planungen, die sich häufig unverträglich überschneiden, wägt sie unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben ab, um so zu einer verträglichen, ausgeglichenen Raumentwicklung in ihrer Region zu kommen.

Die Regionalpläne werden dabei weitgehend in drei inhaltlichen Teilen erstellt, in zwei Textteile und einem Kartenteil. Der Textteil enthält in fast allen Plänen zunächst eine Darstellung der Ziele für die Entwicklung der Region und in einem zweiten Teil eine Begründung dazu. Die räumliche Darstellung wird in den beiliegenden Kartenwerken vorgenommen. Die übliche Textzweiteilung ist begründet. Zielvorgaben sind in der Raumordnung verbindlich. Deshalb werden die Ziele konzentriert und eindeutig dargestellt. Die Begründung soll die Ziele verständlich machen und so für eine richtige Interpretation der Ziele bei der Umsetzung dienen.

Die Regionalpläne enthalten weitgehend folgende Inhalte:

- Allgemeine Grundsätze für die Räumliche Ordnung und Entwicklung,
- Bevölkerung und Bevölkerungsentwicklung,
- Wirtschaft und Wirtschaftsentwicklung,
- Raumstruktur und Gebietskategorien,
- Siedlungsstruktur,
- Zentrale Orte,
- Umwelt und Freiraum,

---

Fachplanungen:

- Wirtschaft Arbeitsmarkt,
- Natur und Landschaft,
- Freiraumschutz,
- Siedlungen und Wohnversorgung,
- Verkehr,
- Energieversorgung,
- Bildungswesen,
- Sozialwesen,
- Wasserwirtschaft,
- usw.

Damit liegen in den Regionalplänen umfangreiche Informationen zur Situation und geplanten Entwicklung in den unterschiedlichen Fachplanungen vor, die eine wertvolle, kostenfreie oder nahezu kostenfreie Zugriffsmöglichkeit für andere Planungen ermöglichen. Sie sind auf jeden Fall für die Stadtplanung wichtig, ggf. auch für Standortuntersuchungen von Einzelvorhaben.

Der Detaillierungsgrad ist dabei unterschiedlich. Allgemein ist er in den alten Bundesländern höher, da dort seit langem nur die Pläne fortzuschreiben sind. So findet man in den alten Bundesländern z.T. gemeindegerecht Aussagen zum zukünftigen Wohnungsbedarf, Angaben zur Bedarfsbegründung und Aussagen zu den dafür benötigten zusätzlichen Bauflächen. In den neuen Bundesländern, in denen ja erst die Pläne in ihrer Gesamtheit neu zu erarbeiten waren, gehen die Aussagen in der Regel nicht so weit. Umgekehrt kann eine übertriebene Regelungsvorgabe die notwendige Flexibilität für Planung einschränken und dadurch die Entwicklung hemmen. Aus diesem Grunde warnen Experten vor zu detaillierten Regionalplänen. Detaillierte Angaben sind als Informationen für die Planung uneingeschränkt zu begrüßen, aber in den verbindlichen Festlegungen sollte sich ein Regionalplan grundsätzlich auf die tatsächlich wichtigen, unverzichtbaren Eckvorgaben für die Entwicklung beschränken und so hinreichende Flexibilität für die Unabwägbarkeiten und Anforderungen der künftigen Entwicklung belassen.

## 10 Literatur

- ARL (Hrsg.):** Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover 1998.
- ARL (Hrsg.):** Grundriß der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999.
- Birkmann, Kreibich, Koltka u.a.:** Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung, 1999.
- Bönisch, R., Mohs, G., Ostwald, W.:** Territorialplanung, München 1982.
- Bounstedt, O.:** Grundriß der empirischen Regionalforschung, Teil 1: Raumstrukturen, Taschenbücher zur Raumplanung, Bd. 44, Hannover 1995.
- Bounstedt, O.:** Grundriß der empirischen Regionalforschung, Teil 3: Siedlungsstrukturen, Taschenbücher zur Raumplanung, Bd. 6, Hannover 1995.
- Bundesraumordnungsgesetz (ROG).**
- Bundesraumordnungsbericht** (letzte Fassung).
- Finke, L. u. a.:** Berücksichtigung ökologischer Belange in der Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1993.
- Fürst, D., Ritter:** Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung, Düsseldorf 1993.
- Gassner :** Methoden und Maßstäbe für die planerische Abwägung, 1993.
- Gruber, M.:** Die kommunalisierte regionalisierte Regionalplanung, Hrsg. ARL Akademie für Raumordnung und Landesplanung, Hannover 1994.
- Handbuch Umweltkostenrechnung:** Hrsg. Bundesumweltministerium und Bundesumweltamt, Bonn Bad-Godesberg
- Handwörterbuch der Raumordnung:** Hrsg. ARL Akademie für Raumordnung und Landesplanung, Hannover 1994.
- Krause :** Raumplanung im griechischen Altertum, 1998.
- Landesentwicklungsplan Sachsen:** Hrsg. Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landesplanung, Dresden 1994.
- Monheim, Zöpel:** Raum und Zukunft, 1997.
- Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen:** Beschluss der Ministerkonferenz vom 8.3.1995, Bonn Bad Godesberg 1995.
- Raumordnung und Raumordnungspolitik:** Hrsg. H. W. Jenkis, München 1996.
- Schmals:** Was ist Raumplanung? 1999
- Selle (Hrsg.):** Vom sparsamen Umgang zur nachhaltigen Entwicklung – Programme, Positionen und Projekte zur Freiraum- und Siedlungsentwicklung

- 
- Umweltschutz:** Hrsg. Fiedler, Große, Lehmann, Mittag, Jena 1996.
- Winkel, R.:** Vom Zentralen-Orte-Konzept zur Ausweisung zentralörtlicher Funktionsräume, in: Raumforschung und Raumordnung, 2001, H. 2-3
- Winkel, R.:** Planung im Wandel, in: *Planerin*, 2001, H.1
- Winkel, R.:** Weg vom Rand? Zur Endlichkeit von Suburbanisierung, in: *Planerin*, 2001, H.3
- Winkel, R.:** Veränderung der Rahmenbedingungen erfordert Wandel der Weiterentwicklung der Planung, in: *Der Landkreis*, 2001, H. 1
- Winkel, R.:** Die Bevölkerungsentwicklung verändert die Anforderungen an die Siedlungsplanung, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 2001, H.1
- Winkel, R.:** Die Zukunft wirft die Gefahr steigender Disparitäten für die deutsche Raumentwicklung auf, in: *ARL Nachrichten*, 2001, H.1
- Zum Stellenwert der Regionalplanung in der nachhaltigen Entwicklung,**  
Hrsg. Umweltbundesamt, W+V Nr. 97/31.