

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.)

**Research Report**

## Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland: Stellungnahme zum zweiten Entwurf der MKRO (2015)

Positionspapier aus der ARL, No. 103

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.) (2015) : Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland: Stellungnahme zum zweiten Entwurf der MKRO (2015), Positionspapier aus der ARL, No. 103, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01036>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/125506>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

POSITIONSPAPIER  
AUS DER ARL

103



# Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland

Stellungnahme zum zweiten Entwurf der MKRO (2015)



# Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland

Stellungnahme zum zweiten Entwurf der MKRO (2015)

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Dieses Positionspapier wurde von Mitgliedern aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Leitbilder der Raumentwicklung – II“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) erarbeitet:

*Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann, KJB.Kom – Prof. Dr. Klaus J. Beckmann, Kommunalforschung, Beratung, Moderation und Kommunikation, Berlin*

*Prof. Dr. Andreas Berkner, Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen, Leipzig*

*Prof. Dr. Rainer Danielzyk, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Leibniz-Universität Hannover*

*Dr.-Ing. Bernhard Heinrichs, Görslow*

*Prof. Dr. Markus Hesse, Universität von Luxemburg (Leiter des Ad-hoc-Arbeitskreises)*

*Prof. Dr. Axel Priebs, Region Hannover*

*Dr. Ludwig Scharmann, Sächsisches Staatsministerium des Innern, Dresden*

*Prof. Dr. Günther Schönfelder, Halle (Saale)*

*Dr. Andreas Stefansky, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover*

Geschäftsstelle der ARL:  
WR V „Rechtliche und konzeptionelle Grundlagen der Raumentwicklung“  
Leitung: Dr. Andreas Stefansky (stefansky@arl-net.de)

Positionspapier aus der ARL 103  
ISSN 1611-9983  
Die PDF-Version ist unter [shop.arl-net.de](http://shop.arl-net.de) frei verfügbar (Open Access)  
CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

Verlag der ARL – Hannover 2015  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
Satz und Layout: K. Kube, G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung:  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2015):  
Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland.  
Stellungnahme zum zweiten Entwurf der MKRO (2015).  
Hannover. = Positionspapier aus der ARL 103.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01036>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)  
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel. +49 511 34842-0, Fax +49 511 34842-41  
[arl@arl-net.de](mailto:arl@arl-net.de), [www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)

# Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland

## Stellungnahme zum zweiten Entwurf der MKRO (2015)

### Inhalt

- 1 Einleitung
- 2 Grundsätzliche Anmerkungen zum Leitbildentwurf
- 3 Konkrete Ergänzungs- bzw. Verbesserungsvorschläge
- 4 Forderungen an die Fachpolitiken
- 5 Hinweise zum Verfahren

## 1 Einleitung

Problemorientierte Leitbilder der Raumentwicklung für Deutschland sind nicht nur geeignet, „ein Dach für die raumbezogenen politischen Ziele“ zu bilden, sondern sie können auch das gesamtgesellschaftliche Bewusstsein für Aspekte der Raumordnung fördern.

Die Raumordnungsminister von Bund und Ländern haben zuletzt 2006 mit den „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ allgemeine Entwicklungsziele definiert. Seitdem sind neue gesellschaftliche Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung hinzugekommen und alte haben an Bedeutung verloren. Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat daher im Juni 2013 einen ersten Entwurf für „neue“ Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland behandelt. In einer ersten Konsultationsphase hatte die Fachöffentlichkeit bis zum Herbst 2013 die Gelegenheit, dazu Stellung zu beziehen. Auch die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) hat seinerzeit eine erste Stellungnahme abgegeben. In einer zweiten Konsultationsphase konnte sich die allgemeine Öffentlichkeit bis Ende September 2014 zum überarbeiteten Entwurf der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ äußern. Die ARL hat ein zweites Mal – diesmal aus Sicht Mitteldeutschlands – durch ihre Landesarbeitsgemeinschaft Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen eine Stellungnahme abgegeben.

Im Ergebnis der Diskussion über die eingegangenen Anmerkungen aus den beiden Konsultationsphasen hat die MKRO am 22. Januar 2015 die Überarbeitung des Entwurfs der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ beschlossen. Mit den nachfolgenden Ausführungen nimmt die ARL Stellung zum vorliegenden – überarbeiteten – Entwurf der Leitbilder (Stand 15.05.2015). Obwohl diese überarbeitete Fassung durch die MKRO nicht veröffentlicht wurde, hat sich die ARL entschieden, die hier vorgelegte Position der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Dies steht aus unserer Sicht auch im Einklang mit der im Zuge der Überarbeitung durch die MKRO durchgeführten (fach-)öffentlichen Konsultation, mit der das interessierte Publikum Ge-

legenheit zur Stellungnahme erhalten hatte. An dieser Praxis festzuhalten ist aus unserer Sicht eine sinnvolle und notwendige Voraussetzung inklusiver Planungspolitiken.

Mit der Stärkung des Aspekts der ländlichen Räume in den Leitbildern Wettbewerbsfähigkeit und Daseinsvorsorge sowie mit der Neuaufnahme von Leitbildern zum Klimawandel und zu erneuerbaren Energien und Netzen wurden wesentliche Anregungen der ARL zum vorherigen Entwurf umgesetzt. Dies begrüßen wir ausdrücklich. Wir unterstützen auch die dezidierte Aufnahme des Aspekts „unterirdische Raumordnungsplanung“ sowie der Raumordnungsklausel in bergrechtlichen Vorschriften in den vorliegenden Entwurf. Auch wird die Berücksichtigung der Veränderungen der Bedeutung digitaler Infrastrukturen für die Raumentwicklung begrüßt.

## 2 Grundsätzliche Anmerkungen zum Leitbildentwurf

Wie der Leitbildentwurf aus dem Jahr 2013 benennt die aktuelle Fassung eine Reihe von Herausforderungen, vor denen die Raumentwicklung im Allgemeinen und die Raumordnung (bzw. raumbezogene Planung) im Besonderen stehen. Diesen Herausforderungen haben sich die jeweiligen Planungsebenen in der Vergangenheit auf unterschiedliche Weise gestellt. Vor allem bezogen auf die Bundesraumordnung sehen wir hier eine eher zurückhaltende Praxis; Landes- und Regionalplanung sowie die „experimentelle Raumentwicklungspolitik“ (etwa die auf Modellvorhaben gestützten Aktivitäten) agieren hier deutlich zielgerichteter. Durch raumwissenschaftliche Forschung und Laufende Raumbewachung gibt es vielfältige Erkenntnisse zur Raumwirksamkeit vieler gesellschaftlicher und politischer Entwicklungen (sozio-ökonomische Entwicklung, Klimawandel, Energiewende). Daher verfügt die Raumordnung prinzipiell über einen sehr guten Stand des Wissens, um auf solche Herausforderungen angemessen reagieren zu können. Die dazu erforderlichen Instrumente bzw. Mittel fehlen aber zum Teil und sollten daher eingerichtet bzw. verstärkt genutzt werden, nicht zuletzt im Sinne einer vorsorgenden, proaktiven Strategie.

Weiterhin gibt es aus Sicht der ARL einige Inhaltsbereiche des aktuellen Leitbildentwurfes, die deutlicher herausgearbeitet und profiliert werden sollten. Diese könnten in einer Klammer aus „Einleitung“ und/oder eines abschließenden neuen Kapitels „Umsetzung“ zusammengefasst werden.

Dabei handelt es sich vor allem um die Inhaltsbereiche

- Integration in die europäische Raumentwicklung im Gegenstromprinzip mit „Anstoßen“ zu einer offensiven Diskussion zur europäischen Raumentwicklung durch die Bundesrepublik,
- Diskussion und Verbesserung der Prozesse der Abstimmung, Vermittlung, thematischen Konkretisierung und vor allem der Beteiligung der verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen, der raumrelevanten Stakeholder, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft,
- Vermittlung der Aufgaben und Ziele der Raumordnung in die Öffentlichkeit.

Generell sollte geprüft werden, ob nicht als Teil der Handlungsstrategien auch stärker eine Ausschöpfung inkl. Erweiterung der „instrumentellen“ Möglichkeiten des Raumordnungsgesetzes (§ 17 Abs. 1 und 2 ROG) aufgenommen werden sollte. Dies gilt insbesondere für Aussagebereiche wie Standorte/Regionen der Energieerzeugung und Energiespeicherung, Energieübertragungsnetze (Hochspannung) sowie bedeutsame Knoten und Anlagen der Verkehrsträger (Häfen, Flughäfen usw.).

### 3 Konkrete Ergänzungs- bzw. Verbesserungsvorschläge

Im Folgenden macht die ARL konkrete Vorschläge zur Ergänzung bzw. Verbesserung zu ausgewählten Aspekten des vorgelegten Entwurfes der MKRO.

Zu den bildhaften Darstellungen ist anzumerken, dass Karten einerseits raumbedeutungsvolle Planungen nachvollziehbar darstellen und andererseits Zielstellungen der Leitbilder lesbar abbilden müssen. Diesem Anspruch werden die Darstellungen aber nicht umfassend gerecht; es wird daher weiterhin ein Maßstab von etwa 1:4.000.000 vorgeschlagen, was als DIN-A4-Format bei geänderter Anordnung der Legenden ohne Weiteres möglich wäre. Auch müssen die Planelemente und die zugehörigen Legenden grundlegend überarbeitet werden.

#### 3.1 Zum Leitbild 1 „Wettbewerbsfähigkeit stärken“

Die im Leitbildtext skizzierte Erfolgsgeschichte einer Neuausrichtung der Raumordnung durch aktivierende Politikansätze (z.B. Metropolregionen) liest sich überzeugend, und sie hat sicher auch eine Reihe entsprechender Anknüpfungspunkte in der konkreten Praxis der vergangenen Jahre. Insbesondere die leistungsfähigen und kooperationsorientierten Stadtregionen sind Leistungsträger der jeweiligen regionalen Raumstruktur. Die gegenwärtig zu beobachtende Polarisierung von ökonomisch bzw. soziodemographisch erfolgreichen bzw. weniger erfolgreichen Regionen sowie innerhalb von Metropolregionen wie auch von Städten stellt jedoch ein echtes Dilemma für die raumbezogene Politik dar – denn der Erfolg der einen Region hat letztlich immer auch konkrete Folgen für andere Regionen. Auch gibt es aufgrund der starken Differenzierung zwischen den Metropolregionen Zweifel an der „Lokomotivfunktion“, die dieser Raumkategorie im Leitbild – teilweise pauschal – zugeschrieben wird. Die teilräumlichen Differenzierungen innerhalb der Metropolregionen und mögliche Handlungsansätze (etwa im Zuge von Stadt-Land-Beziehungen) werden zwar angesprochen, aber Prozesse der räumlichen Peripherisierung werden erst in Leitbild 2 mit Blick auf die soziale Daseinsvorsorge diskutiert. Es handelt sich jedoch teilweise um zwei Seiten der gleichen Medaille, mit denen Raumordnungspolitik zugleich konfrontiert ist. Die entsprechenden Prozesse und Wirkungen sollten insofern auch in Leitbild 1 behandelt werden.

Beim Leitbild Wettbewerbsfähigkeit fällt ins Auge, dass bei den Kernen der europäischen Metropolregionen (bzw. metropolitanen Grenzregionen) und weiteren Standorten mit Metropolfunktionen Inplausibilitäten hinsichtlich der Signaturgrößen bestehen (z.B. Dresden und Prag; Bonn in der „gleichen Liga“ wie Köln; München und Frankfurt größer als Hamburg; Rotterdam und Zürich unverhältnismäßig groß). Hier ist kein klares Kriterium erkennbar, welchen objektiven Hintergrund die unterschiedlichen Gewichtungen haben. Die neu eingeführten *Beispiele potenzieller grenzüberschreitender Verflechtungsräume* werden begrüßt, da durch die Ausweisung dieser Pfeildarstellungen nunmehr auch Beziehungen über die Grenzen nach Polen und Tschechien abgebildet werden. Warum allerdings die vergleichsweise gut entwickelten großräumigen Verflechtungen zwischen Sachsen und Niederschlesien („Via Regia“, Leipzig-Dresden-Breslau-Krakau) oder zu den westlichen, südlichen und nördlichen Ländern nicht durch eine Signatur dargestellt werden, ist – insbesondere im Vergleich – nicht verständlich.

Wir begrüßen es weiterhin, dass im Text der Begriff der „Regiopolen“ aufgegriffen wird (siehe auch unsere Stellungnahme von 2013). Dieser Begriff ist zur spezifischen Darstellung von „Räumen abseits der Metropolregionen“ gedacht und füllt insofern eine Lücke in der aktuellen Systematik der Raumkategorien. Ein konkreter Handlungsansatz zu den



Regiopolen fehlt jedoch im aktuellen Entwurf der Leitbilder. Ein solcher Ansatz sollte aus unserer Sicht noch im Zuge dieses Leitbildprozesses erarbeitet werden.

Die Ausweisung der *Räume mit besonderem strukturellem Handlungsbedarf* lässt in Mitteldeutschland weiterhin die dünn besiedelten nordsächsischen Heidelandschaften, die Lausitz sowie das Erzgebirge an der Grenze zu Tschechien unberücksichtigt. Gerade im Vergleich zu diesbezüglich klassifizierten westdeutschen Regionen wie dem Sauerland, der Lüneburger Heide oder Ostholstein passt dies nicht.

### 3.2 Zum Leitbild 2 „Daseinsvorsorge sichern“

Die räumliche Erfassung des demographischen Handlungsbedarfes ist i. a. zutreffend. Allerdings verzeichnen – entgegen der meisten vorliegenden Prognosen – praktisch alle Metropolen der Kategorie „500.000+“ zum Teil ein kräftiges und weiter anhaltendes Wachstum. Daher sollten die Auswirkungen des Metropolenwachstums auch in ihren problematischen Folgen dargestellt bzw. thematisiert werden. Die aktuellen Bevölkerungsprognosen und auch die darin noch gar nicht vollständig berücksichtigten zunehmenden Wanderungsprozesse wären in geeigneter Form zu thematisieren. Dies betrifft sowohl die Leitbildkarte 1 als auch die Leitbildkarte 2.

Insgesamt wuchs die Zahl der Einwohner in den 15 größten Städten Deutschlands zwischen Ende 2011 und Ende 2013 um fast 300.000 – trotz der zumeist in den Großstädten im Zensus 2011 nach unten korrigierten Bevölkerungszahlen.

Wie schon im Positionspapier 96 zum Ausdruck gebracht, weisen wir nachdrücklich darauf hin, dass aktuelle Entwicklungen in einigen Teilregionen nicht mehr nur in Richtung Schrumpfung zeigen, sondern schon ein vollständiges Leerfallen („Wüstungen“) erkennen lassen. Dies macht es erforderlich, differenzierter und offensiver vorzugehen als bislang praktiziert. In Zukunft wird es u. E. nicht mehr ausreichen, Versorgungsstandards zu setzen und diese regional oder kommunal individuell und vor allem outcomeorientiert auszugestalten. Zur Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge muss über Konzepte nachgedacht werden, die gebietsweise auch einen Rückzug aus der Fläche thematisieren. Im Sinne des Gewährleistungsstaates sollte zudem darüber diskutiert werden, inwiefern die öffentliche Hand zukünftig noch die Erfüllungsverantwortung für bestimmte Bereiche der Daseinsvorsorge übernimmt bzw. übernehmen kann, um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu sichern. Auch der Aspekt der Lebensqualität und der raumordnerische Beitrag hierzu sollte ausdrücklich genutzt werden, um „Daseinsvorsorge“ nicht auf ihre technischen Aspekte zu reduzieren. Daseinsvorsorge kann zudem in vielen Teilräumen nur durch das Zusammenwirken von Gebietskörperschaften, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gelingen, eine Gegebenheit, die in der Raumentwicklung beachtet werden muss.

Diese Überlegungen sind auch im Licht der aktuellen Migrationstendenzen berechtigt, die Europa im Allgemeinen und Deutschland im Besonderen herausfordern. Kurzfristig werden die nach Deutschland gerichteten Wanderungsbewegungen eine neue Nachfrage nach Wohnraum und Infrastrukturen mit sich bringen. Dies stellt womöglich auch kurz- und mittelfristige Projektionen über die Raumentwicklung – partiell – infrage. Das hier skizzierte Grundproblem der längerfristigen demographischen Entwicklung in tendenziell peripherisierten Regionen und seiner raumplanerischen bzw. raumpolitischen Flankierung bleibt jedoch davon vermutlich unberührt.

Die Darstellung der in Mitteldeutschland (sowie dem anschließenden Oberfranken) auffällig gehäuften *Ober- und Mittelzentren mit „zu sichernder“ Tragfähigkeit* befindet sich trotz Bevölkerungsrückgang in Gebieten mit einer vergleichsweise hohen Siedlungsdichte. Hier scheint eher die Konkurrenz zwischen den zahlreichen Zentralen Orten das Problem zu sein, sodass möglicherweise nicht alle von ihnen „zu sichern“ sind, sondern im Gegenteil eine Reduzierung der Zahl der Zentralen Orte zugunsten der potenziell stärkeren zielführender sein könnte.

### 3.3 Zum Leitbild 3 „Raumnutzung steuern und nachhaltig entwickeln“

Die ARL begrüßt den Zusatz im Titel des Leitbildes 3 gegenüber der ursprünglichen Entwurfsversion, denn er deutet an, *in welche Richtung* Raumnutzungen gesteuert werden sollen. Für diesen Abschnitt gilt jedoch erst recht die bereits eingangs getroffene Feststellung, dass hier eine Steuerungskompetenz der Raumordnung unterstellt wird, die diese weder überörtlich noch in der Koordinierung von Fachplanungen je besessen hat.

Sollte die Raumordnung von Bund und Ländern auch nur annähernd in die Lage versetzt werden, einen solchen steuernden Einfluss auf die Raumentwicklung auszuüben, muss sie dazu strategisch und instrumentell erheblich gestärkt werden. Dies ist u. E. aber derzeit nicht der Fall. Das Thema „Energiewende“ könnte diesbezüglich als Beispielfall angesehen werden, denn hier liegt unbestreitbar großräumiger Koordinierungsbedarf vor. Dieser kann – grundsätzlich – von der Raumordnung ausgeübt werden. Mit dem Instrument der Raumordnungspläne für den Gesamtraum durch den Bund (nach § 17 Abs. 1 ROG) liegen dazu auch die notwendigen Kompetenzen vor. Ein solches Instrument muss jedoch aktiv genutzt werden, um Wirkung zu entfalten.

Zum Komplex *Raumnutzungen* wird auf „regionale Konzepte zur Rekultivierung und für Folgenutzungen“ verwiesen. Dies ist hier zu schwach – es geht im Kern um raumplanerische Festlegungen. In der Karte zu den Raumnutzungen fehlt die 2006 noch verwendete Kategorie *Neue Seenlandschaften in rekultivierten Tagebauen* des Braunkohlenbergbaues. Mit Blick auf diese bei Weitem noch nicht abgeschlossene Aufgabe von Bund und Ländern wird empfohlen, die Kategorie weiterhin beizubehalten.

Ebenso wäre eine Kennzeichnung der ausschließlich durch den Bund getragenen und nicht abgeschlossenen Sanierung im Bereich Uranbergbau in Ostthüringen und Sachsen wenigstens durch ein Symbol zu überlegen.

Die Kategorie *Vorbeugender Hochwasserschutz in Flusskorridoren* findet sich sowohl in den Karten zur Raumnutzung als auch zum Klimawandel. Diese Doppelung ist möglichst zu vermeiden.

Im Leitbild müsste insbesondere die Beteiligung von Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Bürgern betont werden, um Akzeptanz und Durchsetzungschancen zu erhöhen.

### 3.4 Zum Leitbild 4 „Klimawandel und Energiewende gestalten“

Die ARL begrüßt ausdrücklich, dass – wie vorgeschlagen – die Themen „Klimawandel“ und „Energiewende“ in einem zusätzlichen 4. Leitbild behandelt werden.

Bezogen auf das Handlungsfeld *Energiewende und verkehrsreduzierende Siedlungsstrukturen* fehlt es nach wie vor an einer Auseinandersetzung mit der Bestandsentwicklung in Bezug auf Klimafolgen. Derzeit wird nur den Aspekten Energieeffizienz und Verkehrs- und damit CO<sub>2</sub>-Vermeidung Rechnung getragen. Die Vernachlässigung der Siedlungsbereiche und dort notwendiger Maßnahmen trifft im gleichen Maß auf die Handlungsfelder

*Hochwasserschutz* und *Schutz vor Hitzefolgen* zu. Entsprechend empfiehlt die ARL, dies in der Überarbeitung gleichermaßen zu berücksichtigen.

Das neue Unterkapitel 4.2 *Ausbau der erneuerbaren Energien und der Netze steuern* wird allerdings dem Anspruch, einen Beitrag zum Leitbild und zu Handlungsstrategien zu leisten, in keiner Weise gerecht, weder im Text noch in der Karte. Die Karte beschränkt sich bei den erneuerbaren Energien (EE) auf die Darstellung bestehender Schwerpunkträume, bei den konventionellen Energien Kohle und Gas auf die Abbildung bestehender Großstandorte. Das einzige planerische Element ist die nachrichtliche Übernahme der Übertragungsnetzkorridore, Stand 2013.

Die fünf Punkte der sogenannten Handlungsansätze sollten inhaltlich deutlich stärker ausgestaltet werden – die bisherigen Aussagen stellen die gängige Praxis dar. Es ist daher bedauerlich, dass die konkreten Vorschläge zu Handlungsansätzen, die in den beiden bisherigen Stellungnahmen der ARL (vom 02.12.2013 und 29.09.2014) gemacht worden sind, keinen Niederschlag gefunden haben.

So hatte die ARL vorgeschlagen (s. a. Positionspapier 96, S. 10, 11), dass in Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf der Grundlage bestehender und ggfs. noch zu ergänzender räumlicher Potenzial- und Restriktionsanalysen ein räumliches Gesamtkonzept „Energiewende“ erstellt werden sollte, das u. a. auch die Intensitäten der Flächenpotenziale für Wind- und Sonnenenergie aufzeigt. Dieses sollte auf der Basis einer raumbezogenen Konkretisierung der wirtschaftlichen, sozialen, infrastrukturellen und landschaftlichen Konsequenzen des Ausbaus der EE und einer Abstimmung der Ausbauziele und der Trassenplanungen der Bundesländer zu einer ausgewogenen Gesamtentwicklung Deutschlands beitragen. Zudem könnte ein räumliches Gesamtkonzept „Energiewende“ der geeignete instrumentelle Beitrag zu der von der EU-Kommission initiierten „Europäischen Energieunion“ sein. Darüber hinaus sollte im Leitbild das Hauptziel der Energiewende, der Ersatz von Atomkraftwerken und fossilen Energieträgern *expressis verbis* genannt werden.

Das neue Unterkapitel *Ausbau der erneuerbaren Energien und der Netze steuern* ist eher dadurch gekennzeichnet, dass der Koordinierungsanspruch aus der neutralen Position der Abwägung der Raumordnung weiterhin nicht aktiv formuliert und eingefordert wird. Zwar wird im neuen Entwurf gefordert, die Synchronisierung des Ausbaus der EE mit dem Netzausbau zu berücksichtigen. Dies ist u. E. aber nicht hinreichend. Für die beiden wichtigsten EE- Stromerzeugungsarten, On-Shore-Windenergie und Photovoltaik, sollten Ausbauziele mit Bandbreiten für alle Bundesländer als Orientierungshilfen festgelegt werden. Diese Ausbauziele sollen in einem Fachplan gemäß § 17 Abs. 1 ROG nach einheitlichen Kriterien zwischen Bund und Ländern erarbeitet werden und durch eine Zusatzvereinbarung der Beteiligten nicht nur „zu berücksichtigen“ sein, sondern – analog zu den Bestimmungen über die Bundesfachplanung gem. NABEG – verbindlich werden.

Weiterhin sollten bei der Windenergie statt bestehender Schwerpunkträume großräumige Flächenpotenziale in der neuen Leitbildkarte dargestellt werden. Dazu liegen als Grundlagen Studien des UBA und der BBSR vor.

Die energetische Nutzung von Anbaubiomasse, die inzwischen zunehmend kritisch gesehen wird, soll auch unter Einbeziehung räumlicher Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Grundlagen der Landwirtschaft, die Biodiversität, das Grundwasser, den Erholungswert der Landschaft, die Veränderung der Kulturlandschaft u. a. erfolgen. Eine großräumige kartenmäßige Darstellung ist deshalb kaum möglich, es reicht ein textlicher

Handlungsansatz dahingehend, dass die energetische Nutzung von Biomasse kaskadenartig bzw. im Rahmen der integrierten Landwirtschaft erfolgen soll.

Trotz aller Vorstellungen zur Umsetzung der Energiewende muss auch der Status quo der Energieversorgung berücksichtigt werden. Ein politisch festgelegtes Auslaufen der Kernenergie bis 2022 bedarf grundlastfähiger Primärenergieträger, die prioritär einheimisch sein sollten, um die Abhängigkeit von ausländischen Quellen zu minimieren. Die Umsetzung der Energiewende erscheint ohne den temporären Verbleib der Braunkohle als einziger grundlastfähiger einheimischer Primärenergieträger als nicht realisierbar. Wenn man deren Brückenfunktion ins „Zeitalter der Erneuerbaren“ ernst nimmt, erfordert dies konsequenterweise eine Auseinandersetzung in einer bis etwa 2050 reichenden Zeitspanne, einschließlich einer klaren Zwischenmarke 2030. Dieser realistischen Einschätzung darf sich eine längerfristig angelegte Raumordnung nicht verschließen.

In der Karte *Erneuerbare Energien und Netze* sind zwar die Kohlekraftwerke dargestellt – allerdings in einer undifferenzierten und ein völlig falsches Bild vermittelnden Art und Weise. So erscheinen etwa die Regionen Rheinisches Braunkohlenrevier (ca. 10.000 MW installierte Leistung), Mitteldeutschland (ca. 3.000 MW) und Rostock (500 MW Steinkohle) in der gleichen Größenkategorie. Zudem suggeriert die Karte fälschlicherweise ein Zentrum der Kohleverstromung im Raum Mannheim/Ludwigshafen-Karlsruhe-Stuttgart. Es kann daher nur empfohlen werden, alle Signaturen für Standorte unter 500 MW herauszunehmen und zwei bzw. drei Größenklassen einzuführen (500-<1.000 MW, 1.000-<2.000 MW, 2.000 MW und darüber).

Die nachrichtlich übernommenen Ausbauvorhaben der Übertragungsnetze mit ihrer Ellipsenform decken bei den Nord-Süd-Trassen flächenmäßig mehr als ein Drittel des Bundesgebietes ab. Hier stellt sich die Frage nach einer Sinnhaftigkeit der räumlichen Darstellung in der Karte.

Ebenfalls wenig aussagekräftig ist die Unterlegung der Karte mit dem Merkmal *Ländlich geprägte Räume für die Energiewende gestalten*. Sinnvoller wäre vielmehr die Übernahme der *Landschaften mit hohem Potenzial für nachwachsende Rohstoffe und energetische Biomasse* aus der Raumnutzungskarte.

#### 4 Forderungen an die Fachpolitiken

Die Leitbilder werden von den Trägern der Raumordnung in den Ländern und Regionen als wichtige Planungsgrundlage Berücksichtigung bei den eigenen Planungen finden (müssen).

Es ist aus dem Text jedoch nicht ablesbar, inwiefern der Bund diese Leitvorstellungen im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Raumordnung als Moderations- und Koordinationsinstrument – zum Ausgleich zwischen divergierenden Zielen einzelner Fachressorts – versteht und einzusetzen bereit ist. Entsprechendes gilt für die Frage, wie die Leitbilder in die raumwirksamen Fachpolitiken und -planungen Eingang finden können. Dies ist aber zur Sicherung der Wirksamkeit eine unabdingbare Voraussetzung.

Auch wenn die Leitbilder „nur“ ein informelles Instrument der Raumordnung und -entwicklung sind, haben sie dennoch das Potenzial, eine enorme Orientierungswirkung bei der Verzahnung mit verschiedenen Fachressorts zur Lösung raumwirksamer Probleme (wie etwa der Energiewende oder dem Klimawandel) zu entfalten. Dafür muss aber ihre – nicht zuletzt rechtliche – Bedeutung für die verschiedenen Fachressorts eindeutig geklärt sein.

Hinsichtlich des Verfahrensablaufes empfehlen wir daher, begleitend zur Leitbilddiskussion durch eine interministerielle Gruppe frühzeitig die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Umsetzbarkeit der Leitbilder sowie zur Gestaltung von Handlungsfeldern zu prüfen.

Insofern sollte die Befassung der Fachministerkonferenzen mit den Leitbildern über eine formale Kenntnisnahme hinausgehen. Im Rahmen der Gesetzgebung sollten die Fachpolitiken zum einen durch erweiterte Raumordnungsklauseln einen Beitrag leisten, zum anderen Experimentierklauseln aufnehmen.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Leitbilder durch informelle Instrumente ist eine wirksamere Harmonisierung mit den raumwirksamen Fördermitteln aus Quellen des Bundes und der EU-Strukturfonds erforderlich. Gerade in den mitteldeutschen Ländern werden zur Entwicklung der Städte und der ländlichen Räume sowie der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) – zumindest bis 2019/2020 – noch erhebliche Finanzanteile aus Bundes- und EU-Mitteln eingesetzt.

## 5 Hinweise zum Verfahren

Mit Blick auf die oben (unter 2.) bereits genannten Kommunikations- und Vermittlungsaufgaben stellt sich die Frage nach den richtigen Verfahrensschritten, um raumordnerischen Leitvorstellungen Relevanz und Resonanz zu verleihen. An dieser Stelle erinnern wir an den zweistufigen Konsultationsprozess, der im Anschluss an die Vorlage des Entwurfsdokuments der MKRO vom 13.06.2013 durchgeführt wurde. Der neue Leitbildentwurf lässt jegliche Information zu den Ergebnissen dieses Prozesses vermissen. Es wäre aber von besonderer Bedeutung zu erfahren, welche Anregungen in das Dokument von 2015 aufgenommen wurden und warum (bzw. welche nicht). Dieser Prozess wurde ja ausdrücklich im Sinne einer besseren Einbindung der Öffentlichkeit bzw. der Fachöffentlichkeit in die Weiterentwicklung der Raumordnung durchgeführt. Es ist u. E. irritierend, dass dieser Prozess im Leitbildpapier praktisch nicht erwähnt wird.

Auch schlagen wir vor, eine konkretisierende „Handlungsebene“ nachfolgend zu erarbeiten.

Bei einer zukünftigen Überarbeitung der Leitbilder sollte ein intensiver fachlicher Diskurs zu Megatrends der Raumentwicklung, zu Methoden und geeigneten Prozessen vorgeschaltet werden.

Insgesamt begrüßen wir es ausdrücklich, dass wir durch unsere letzten Stellungnahmen einen Beitrag zur Überarbeitung des ursprünglichen Entwurfs der Leitbilder leisten konnten. Wir sind gerne bereit, dies auch in der weiteren Diskussion zu tun.

**Aktuelle Positionspapiere aus der ARL**  
shop.arl-net.de

- Nr. 103 **Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland. Stellungnahme zum zweiten Entwurf der MKRO (2015).**  
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Leitbilder der Raumentwicklung – II“ der ARL. Hannover, 2015.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01036>
- Nr. 102 **Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen.**  
Positionspapier aus der gleichnamigen Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2015.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01024>
- Nr. 101 **Response to the European Consultation on the Future of the Europe 2020 Strategy.**  
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Europe 2020“ der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01010>
- Nr. 100 **Territoriale Gliederung des deutschen Bundesstaates – Probleme und Reformoptionen.**  
Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Neugliederung des Bundesgebietes – oder Kooperation der Länder?“ der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01009>
- Nr. 99 **Raumordnungsverfahren – Chance für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten.**  
Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00998>
- Nr. 98 **Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen im Entwurf. Zwischen Prozess und Plan.**  
Positionspapier aus dem Jungen Forum Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00987>
- Nr. 97 **Umwelt- und Gesundheitsaspekte im Programm Soziale Stadt: Ein Plädoyer für eine stärkere Integration.**  
Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Planung für gesundheitsfördernde Stadtregionen“ der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00972>
- Nr. 96 **Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland 2013.**  
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Leitbilder der Raumentwicklung“ der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00963>
- Nr. 95 **Raumentwicklung 3.0 – Thesen zur Zukunft der räumlichen Planung.**  
Positionspapier aus dem Jungen Forum der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00955>
- Nr. 94 **Privilegierung von Außenbereichsvorhaben i. S. d. § 35 BauGB.**  
Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2013.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00943>

ISSN 1611-9983

[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)