

Scharmann, Ludwig; Priebes, Axel; Einig, Klaus; Janssen, Gerold; Stefansky, Andreas

## Research Report

# Raumordnung: Anwalt für gleichwertige Lebensverhältnisse und regionale Entwicklung. Eine Positionsbestimmung

Positionspapier aus der ARL, No. 115

## Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Scharmann, Ludwig; Priebes, Axel; Einig, Klaus; Janssen, Gerold; Stefansky, Andreas (2020) : Raumordnung: Anwalt für gleichwertige Lebensverhältnisse und regionale Entwicklung. Eine Positionsbestimmung, Positionspapier aus der ARL, No. 115, Verlag der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01153>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/214918>

### 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.*



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

Positionspapier aus der ARL 115

# RAUMORDNUNG: ANWALT FÜR GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE UND REGIONALE ENTWICKLUNG

Eine Positionsbestimmung



Positionspapier aus der ARL 115

RAUMORDNUNG:  
ANWALT FÜR GLEICHWERTIGE  
LEBENSVERHÄLTNISSE UND  
REGIONALE ENTWICKLUNG

Eine Positionsbestimmung

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.

Geschäftsstelle der ARL:  
Dr. Andreas Stefansky, stefansky@arl-net.de

Positionspapier aus der ARL 115

ISSN 1611-9983 (PDF-Version)  
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 2020  
Sprachliches Lektorat: H. Wegner  
Formales Lektorat: K. Kube  
Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung:  
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2020):  
Raumordnung: Anwalt für gleichwertige Lebensverhältnisse und regionale Entwicklung –  
eine Positionsbestimmung.  
Hannover. = Positionspapier aus der ARL 115.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01153>

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft  
Vahrenwalder Str. 247  
30179 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)

Dieses Positionspapier wurde von Mitgliedern aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Zukunft der Raumordnung“ der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft erarbeitet:

*Dr. Ludwig Scharmann*, Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung, Dresden  
(Leiter des Ad-hoc-Arbeitskreises)

*Prof. Dr. Axel Priebes*, Universität Wien

*Dipl.-Ing. Klaus Einig*, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes  
Schleswig-Holstein, Kiel

*Prof. Dr. Gerold Janssen*, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Dresden

*Dr. Andreas Stefansky*, Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover



# RAUMORDNUNG: ANWALT FÜR GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE UND REGIONALE ENTWICKLUNG

## Eine Positionsbestimmung

### Gliederung

- 1 Rahmenbedingungen und Erwartungen an die Raumordnung
- 2 Gleichwertige Lebensverhältnisse – Voraussetzung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und sozialen Frieden
  - 2.1 Angleichung der Lebensverhältnisse auf Bundesebene und in den Ländern
  - 2.2 Ausrichtung der Daseinsvorsorge an den demografischen Wandel
  - 2.3 Gleichwertigkeit braucht Mindeststandards
  - 2.4 Wesentliches Instrument der Gleichwertigkeit: Das Zentrale-Orte-System
  - 2.5 Gleichwertige Lebensverhältnisse schaffen Chancengerechtigkeit und Zufriedenheit!
- 3 Zukunftsgestaltung braucht Ordnung und Entwicklung des Raumes
  - 3.1 Ziel: Strategische Regionalplanung und Umsetzungsorientierung
  - 3.2 Gegenseitige Stärkung von Fachplanung und Raumordnung

### Vorbemerkung

Die ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft ist das führende bundesweite Kompetenzzentrum in Deutschland für die Erforschung räumlicher Strukturen und Entwicklungen, ihrer Ursachen und Wirkungen sowie ihrer politisch-planerischen Steuerungsmöglichkeiten. Sie widmet sich regelmäßig der Frage nach dem Standort und Stellenwert der Raumordnung in Deutschland. Eine Gruppe von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis legt hiermit eine aktuelle Positionsbestimmung aus der ARL zu ausgewählten Fragen der Raumordnung vor.

## 1 Rahmenbedingungen und Erwartungen an die Raumordnung

Die Raumordnung bildet einen wesentlichen Teil gesellschaftlicher Zukunftsthemen ab. Das Spektrum reicht von der langfristigen Sicherung wichtiger Infrastrukturstandorte und -trassen über die Moderation von Nutzungskonflikten im Siedlungs- und Freiraum bis hin zur Sicherung der Daseinsvorsorge in peripheren ländlichen Räumen. Auch bei der Umsetzung der Energiewende und der Klimaschutzziele der Bundesregierung kommt der Raumordnung eine wesentliche Rolle zu, so insbesondere bei der Festlegung von Standorten für die Windenergie.

Von verschiedenen Gruppen werden sehr hohe Erwartungen an die Raumordnung gerichtet. Diese reichen von dem gesamtgesellschaftlich immer wieder betonten Anspruch auf die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen über die Forderung von Kommunen, dass die Raumordnung Beeinträchtigungen ihrer eigenen Entwicklungen abwehrt, bis hin zu dem in sie gesetzten Vertrauen, über Raumordnungsverfahren die sehr unterschiedlichen Positionen zu geplanten Großprojekten zu moderieren und mit den Akteuren konsensfähige Varianten zu erarbeiten.

Die Raumordnung muss nicht nur zwischen den zahlreichen Fachplanungen und -politiken vermitteln, sondern auch zwischen den teilweise sehr unterschiedlich gelagerten Interessen von kommunalen Gebietskörperschaften. Da diese Gebietskörperschaften entsprechend ihrer Lage, Größe, Ausstattung, finanziellen Leistungsfähigkeit und politischen Positionierung verschieden agieren, muss die Raumordnung mit sehr unterschiedlichen Logiken bei der Beurteilung von Raumnut-



zungsoptionen und Raumentwicklungen umgehen. Diese reichen von negativer Betroffenheit und Abwehr (bei befürchteten Immissionen, Kaufkraftabflüssen oder Einschränkungen eigener Entwicklungsoptionen) über Skepsis und Unsicherheiten (bezüglich der Auswirkungen geplanter Nutzungen und Aktivitäten anderer Planungsträger) bis zu positiver Betroffenheit und Unterstützung (bei fiskalischen Vorteilen und erwarteten Impulsen für eigene Entwicklungsoptionen). Gelegentlich geht es kommunalen Akteuren aber auch um eine grundsätzliche Abwehr gegenüber raumordnerischen Vorgaben, weil die Einflussnahme überörtlicher Institutionen auf kommunale Entwicklungen stets kritisch gesehen wird und – unabhängig von lokalen Interessenunterschieden – vorrangig die gemeindliche Autonomie betont wird. Dabei sollte aber nicht übersehen werden, dass Raumordnung mit vielen Kommunen durchaus gut und vertrauensvoll zusammenarbeitet.

Diese unterschiedlichen Positionen, aber auch die starke Ambivalenz in der Haltung unterschiedlichster öffentlicher und privater Akteure sowohl zu anstehenden Raumordnungsthemen als auch teilweise zur Raumordnung insgesamt spiegeln zunächst lediglich die Komplexität der gesellschaftlichen Realität wider. Als Besonderheit kommt aber hinzu, dass Raumordnung im Gegensatz zur täglichen Realpolitik oft auch Handlungs- und Konfliktfelder thematisiert, die zwar weit in der Zukunft liegen, aber schon heute konkreter (Vor-)Entscheidungen bedürfen.

So schwierig diese Rahmenbedingungen sind, so deutlich wird immer wieder, dass der unbestreitbaren Komplexität räumlicher Fragestellungen nur mit einem überörtlichen und überfachlichen, integrativen Ansatz begegnet werden kann. Entwicklungsoptionen können meist nur genutzt werden, wenn frühzeitig die Weichen gestellt werden, die diesen Entwicklungen Vorrang gegenüber anderen, dann auch als nachrangig oder unverträglich zu klassifizierenden Nutzungen einräumen. Schon hier wird erkennbar, dass die Entwicklung von Räumen immer auch eine Ordnungskomponente hat, wobei die Lösung von Konflikten letztlich zu Planungs- und Investitionssicherheit für öffentliche und private Akteure führt. Sowohl die Abstimmung zwischen den Planungsvorstellungen einzelner Planungsträger als auch die Definition einer übergeordneten Entwicklungsstrategie bedürfen einer moderierenden und im Zweifelsfall auch entscheidenden Kraft, wie sie auf regionaler und überregionaler Ebene nur die Raumordnung sein kann. Von Vorteil ist dabei auch die regelmäßige Einbeziehung der Raumordnung im Rahmen der Ländergrenzen und sogar Staatsgrenzen überschreitenden Abstimmung wesentlicher räumlicher Entwicklungen.

## **2 Gleichwertige Lebensverhältnisse – Voraussetzung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und sozialen Frieden**

Unbestrittenes Ziel der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern ist es, im Gesamtraum und seinen Teilräumen ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse zu schaffen. Dieses Gestaltungsziel ist gleichermaßen in Verdichtungsgebieten wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie auch dynamischen Regionen zu verfolgen. Durch räumlichen Ausgleich und Wachstumsimpulse sollen strukturelle Ungleichgewichte zwischen den Regionen verringert werden, um so gleichwertige Lebensverhältnisse zu erreichen. In räumlicher Hinsicht flankiert das Gleichwertigkeitsziel der Raumordnung also das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes. Die Errungenschaften des Wohlfahrtsstaates sollen in allen Teilräumen zur Entfaltung kommen, sodass die Teilhabe der Bevölkerung an seinen Leistungen unabhängig von Wohn- und Arbeitsort gewährleistet sein soll. Einen wesentlichen Beitrag hierzu leistet neben der verkehrlichen Erreichbarkeit (ÖV, MIV) eine flächendeckende Versorgung mit Breitband-Infrastruktur, deren zügige Implementierung auch auf der Agenda der Raumordnung höchste Priorität hat.

## 2.1 Angleichung der Lebensverhältnisse auf Bundesebene und in den Ländern

Seit der Wiedervereinigung wird in den ostdeutschen Ländern die Angleichung der Lebensbedingungen an die Verhältnisse in Westdeutschland verfolgt. Diese sind jedoch auch in den westlichen Bundesländern durchaus sehr heterogen. Somit streben auch die anderen Bundesländer auf der Grundlage ihrer Landesentwicklungsplanungen gleichwertige Lebensverhältnisse in ihren Regionen durch den Abbau regionaler Entwicklungsgefälle und eine Angleichung der Lebensverhältnisse in strukturschwachen Räumen an das Wohlstands- und Versorgungsniveau besser entwickelter Regionen an. Die jeweiligen Entwicklungsstrategien nehmen sowohl die Herausforderungen für Wachstumsräume als auch für Regionen mit Schrumpfungstendenzen in den Blick.

Eine Angleichung des regionalen Wohlstands ist in Deutschland bisher nur begrenzt eingetreten. Allerdings ist eine vollständige Nivellierung der Lebensbedingungen weder möglich noch angestrebt, weil regionale Vielfalt durchaus sinnvoll ist. Problematisch ist vielmehr, dass die Konkretisierung, auf welches Niveau die Lebensverhältnisse in den strukturschwachen Regionen anzuheben sind, nicht erfolgt. Insbesondere wird der im Raumordnungsgesetz formulierte Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht mit operationalisierbaren Zielen unteretzt. Da dies aber erforderlich ist, damit die Raumordnung ihrem Auftrag wirksam nachkommen kann, wird im Weiteren auf die Erforderlichkeit von Mindeststandards eingegangen.

Erfreulicherweise hat die im Jahr 2018 von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ umfangreiche Analysen und Empfehlungen zu deren Erreichung erarbeitet und in Dokumenten wie dem „Deutschlandatlas“ sowie „Unser Plan für Deutschland“ dargelegt. Die Bundesressorts haben auf dieser Grundlage Vorschläge zur Umsetzung vorgelegt. Hierzu hat das Präsidium der ARL ausführlich Stellung genommen.

## 2.2 Ausrichtung der Daseinsvorsorge an den demografischen Wandel

Der demografische Wandel bewirkt gravierende Veränderungen bei der Nachfrage nach Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Während periphere ländliche Räume unter einem wesentlich durch Abwanderung bedingten Rückgang der Bevölkerung leiden und eine starke Zunahme des Anteils älterer Menschen verzeichnen, wächst in der Mehrzahl der Stadtregionen die Bevölkerung vor allem durch Zuwanderung aus dem In- und Ausland.

Während in Regionen mit schrumpfender Bevölkerung Einrichtungen der Daseinsvorsorge aufgrund rückläufiger Nachfrage und sinkender Tragfähigkeit vermehrt geschlossen oder zurückgebaut werden, besteht in wachsenden Städten und wirtschaftlich prosperierenden ländlichen Räumen ein Ausbaubedarf vieler sozialer und technischer Infrastrukturen. In den meisten Regionen erfolgt jedoch zeitgleich ein Aus- und Rückbau von Angeboten der Daseinsvorsorge, da sich der Anteil älterer und jüngerer Menschen oft gegenläufig entwickelt. Insofern zwingt der demografische Wandel öffentliche wie private Anbieter von Dienstleistungen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge dazu, ihre Angebote laufend an die sich wandelnde Nachfrage anzupassen. Diese Anpassung der Angebote an die gewandelte Nachfrage ist für viele Bereiche der Daseinsvorsorge vermehrt auf einer regionalen Ebene oder im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit zu organisieren; nur so ist es möglich, einen angepassten Interessenausgleich zwischen den Gemeinden zu erreichen und einseitige Härten zu vermeiden.

Da die Erarbeitung integrierter Anpassungsstrategien für die Entwicklung der Daseinsvorsorge noch nicht in allen Regionen eingeübte Praxis ist, bedarf es einer weiteren Verbesserung der Kooperationsanreize. Ein vielversprechender Ansatz für die Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse liegt in der aktuell diskutierten Erweiterung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der

Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) um einen Förderschwerpunkt für strukturschwache Gebiete. Auf dieser Grundlage könnten regionale Konzepte und Anpassungsstrategien leichter entwickelt werden und deren Umsetzung durch Projekte wäre auf einer klareren Finanzierungsgrundlage möglich. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der sehr positiven Erfahrungen mit den „Modellvorhaben der Raumordnung“ zur Daseinsvorsorge sollte dabei allerdings sichergestellt werden, dass der fachübergreifende Ansatz durch die Raumordnung gewahrt bleibt.

### **2.3 Gleichwertigkeit braucht Mindeststandards**

Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse kann nicht auf ein flächendeckendes Maximum abzielen. Um einen klaren Handlungsauftrag zu formulieren, ist die Einführung und Definition von Mindeststandards der Versorgung erforderlich. Damit lässt sich beurteilen, ob gleichwertige Lebensverhältnisse in einem Versorgungsraum erreicht sind oder noch unterschritten werden. Nur durch Mindeststandards kann ein realistisches und gesellschaftlich akzeptiertes Maß an Gleichwertigkeit definiert werden.

In Bund und Ländern gibt es aktuell nur vergleichsweise wenige Politikbereiche, die Mindeststandards für Gleichwertigkeit deutschlandweit oder länderspezifisch definieren (z.B. Gesundheits-, Rettungs- und Bildungswesen). Aufgabe der Raumordnung von Bund und Ländern muss es in Zukunft sein, die Setzung von Mindeststandards in den Fachpolitiken mit Raumbezug zu begleiten und auf eine Einigung gleicher Mindeststandards dort hinzuwirken, wo dies bislang noch nicht erfolgt ist. Liegen solche Mindeststandards der Daseinsvorsorge vor, sind diese in die Raumordnungspläne zu integrieren. Hierfür sind schnellstmöglich die rechtlichen Voraussetzungen zu klären.

### **2.4 Wesentliches Instrument der Gleichwertigkeit: Das Zentrale-Orte-System**

Das wichtigste Gestaltungsinstrument der Raumordnung zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist das Zentrale-Orte-System, dessen vorrangiges Ziel darin besteht, für alle Menschen ein verlässliches Angebot für als lebensnotwendig eingestufte Leistungen der Daseinsvorsorge in zumutbarer Entfernung schaffen zu können. Insbesondere die Einrichtungen der sozialen Infrastruktur sind in den zentralen Orten zu bündeln.

Jeder zentrale Ort versorgt nicht nur seine eigene Bevölkerung mit Angeboten der hier räumlich konzentrierten Einrichtungen und Dienstleistungen, sondern hat auch eine Verpflichtung zur Versorgung der Gemeinden seines Verflechtungsraumes, wofür vorrangig eine gute verkehrliche Anbindung Voraussetzung ist. Erfreulicherweise formuliert ein Teil der Länder in diesem Sinne auch für die Erreichbarkeit der zentralen Orte Orientierungswerte in Form von maximalen Reisezeiten zum nächsten zentralen Ort mit öffentlichen Verkehrsmitteln und im Individualverkehr.

Umfassende Ausstattungskataloge für zentralörtliche Einrichtungen wendet keine Landesplanung mehr an. Im Sinne der empfohlenen Mindeststandards ist aber zu prüfen, ob und mit welchen Inhalten die Einführung von nicht zu detaillierten, aber rechtsverbindlichen Ausstattungskatalogen sinnvoll ist. Dabei muss es sich nicht zwangsläufig um ortsfeste und durchgehend erreichbare Angebote handeln, weil auch temporäre und mobile Angebote denkbar sind. Auch kooperative Ansätze der Funktionsteilung zwischen benachbarten zentralen Orten können in besonderen Fällen sinnvoll sein, wenn nur so die Mindeststandards erfüllt werden können.

## **2.5 Gleichwertige Lebensverhältnisse schaffen Chancengerechtigkeit und Zufriedenheit!**

Das Ziel, in Deutschland und seinen Teilräumen gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, hat immer auch eine subjektorientierte Komponente. Durch Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse soll nämlich für alle Menschen die Chancengerechtigkeit im Hinblick auf ihre persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten verbessert werden, indem ihnen unabhängig vom Wohnort eine angemessene Teilhabe am sozialen Leben und der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung ermöglicht wird.

Neben der Chancengerechtigkeit gewinnen weitere Dimensionen gleichwertiger Lebensverhältnisse an Relevanz, insbesondere regionale und individuelle Lebensqualität, die bisher von der Raumordnungspolitik in Bund und Ländern eher am Rande thematisiert wurden. Deswegen müssen die Betroffenheit der Bevölkerung und ihre Perspektiven stärker als bisher thematisiert werden, wie beispielsweise im letzten Raumordnungsbericht (2017) des Bundes.

## **3 Zukunftsgestaltung braucht Ordnung und Entwicklung des Raumes**

### **3.1 Ziel: Strategische Regionalplanung und Umsetzungsorientierung**

Die Raumordnung gleicht über die Landes- und Regionalplanung die differierenden Nutzungs- und Gestaltungsansprüche an Raum und Ressource durch planerische Instrumente sowie durch fachübergreifende integrierte Ansätze aus. Im europäischen Vergleich sind ihre Resultate positiv zu bewerten, innerhalb Deutschlands allerdings reicht die Kritik von einem zu geringen Schutz natürlicher Ressourcen bis hin zum Vorwurf einer Verhinderungsplanung insbesondere bei Wirtschafts-, Siedlungs- und Verkehrsprojekten.

Regional- und Landesplanung werden in der politischen und öffentlichen Diskussion noch zu wenig als lösungsorientierter Akteur der Raumentwicklung sowie als Anwalt der Regionen und der dort lebenden Menschen wahrgenommen. Wenn sie häufig in Verbindung mit Problemen langer Planungs- und Genehmigungsverfahren, Beschränkungen der Siedlungsentwicklung in kleinen Orten ohne Infrastruktur, Restriktionen bei den Einzelhandelsflächen oder Ausweisungen von Windkraft-Standorten wahrgenommen wird, dann stehen dahinter stets gesellschaftliche Entwicklungen, denen sie sich stellen und auf die sie reagieren muss.

Auch wenn sich die Tätigkeit der Raumordnung – und hier besonders der Regionalplanung – nicht allein auf die Erarbeitung und Fortschreibung rechtsverbindlicher Planwerke beschränkt, sondern auch die Prozesssteuerung mittels Information, Moderation, Beratung oder auch Vermittlung und Konsensfindung einschließt, fehlt es der Raumordnung doch an Mitwirkungsmöglichkeiten zur tatsächlichen Umsetzung der eigenen Planungsziele und -vorgaben. Insbesondere die Regionalplanung benötigt stärkere Mitwirkungsmöglichkeiten bei dem Einsatz der raumwirksamen Förderinstrumente. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, wie die Setzung von Mindeststandards der zentralörtlichen Ausstattung mit den Instrumenten des kommunalen Finanzausgleichs zu untersetzen ist, um die Realisierung mit der erforderlichen Mittelausstattung zu flankieren.

Unverkennbar ist der Bedeutungsgewinn regionaler Entwicklungsstrategien und regionaler Kooperationen, die sowohl von der Regionalplanung als auch von anderen Akteuren der Regionalentwicklung begleitet werden. Wünschenswert ist eine engere Verzahnung und ein Zusammenwirken der unterschiedlichen Ansätze zur Regionalentwicklung mit der förmlichen Regionalplanung im Sinne einer „strategischen Regionalplanung“. Ziel einer solchen strategischen Regionalplanung, wie sie schon 2012 von einem Arbeitskreis der ARL skizziert wurde, wäre eine stärkere Ausrichtung auf strategische Inhalte und Ziele sowie eine bessere Verknüpfung der Ordnungs- und Entwicklungs-

aufgaben. Nach einer Analyse der jeweiligen Herausforderungen wären, etwa in Form eines Entwicklungskonzeptes, Perspektiven und Optionen aufzuzeigen und Schritte der Umsetzung (einschließlich vordringlicher Projekte) zu definieren. Besondere Bedeutung hat für diesen Ansatz die Einbindung und Aktivierung der relevanten Akteure sowie die enge Verknüpfung von Planung und Umsetzung. In dem gemeinsam mit den Akteuren der Region zu erarbeitenden Entwicklungskonzept werden die wesentlichen Handlungsansätze formuliert, wozu sowohl Ordnungsinstrumente, d.h. Ziele und Grundsätze der Raumordnung, als auch Handlungsansätze mit der Benennung von Verantwortlichkeiten und verfügbaren Ressourcen bzw. einzuwerbenden Fördermitteln gehören.

Hierzu könnte der Regionalplan etwa um ein „zweites Buch“ als ein umsetzungsbezogenes Dokument zusätzlich zum rechtsverbindlichen Planwerk ergänzt werden. Darin könnte die Raumordnung auch aufzeigen, welches ihrer (abgewogenen) Ziele sich mit welchem (Förder-)Instrument am besten umsetzen lässt. Dabei ist bei allen Prozessschritten auf ein transparentes Vorgehen, eine offene Kommunikation mit den relevanten Akteuren und einen entsprechenden Dialog mit der Öffentlichkeit zu achten.

### **3.2 Gegenseitige Stärkung von Fachplanung und Raumordnung**

Fachplanungen und Raumordnung müssen sich als strategische Partner verstehen. Erforderlich zur Erreichung dieses Ziels ist es, den Mehrwert raumordnerisch gesicherter Belange gegenüber reinen Fachplanungen zu verdeutlichen und zu kommunizieren. Um diesen Mehrwert zu nutzen, müssen alle rechtlichen Möglichkeiten genutzt werden, um eine höhere Rechtssicherheit von Raumordnungsplänen zu erreichen. Wie zahlreiche Beispiele von Klageverfahren nicht zuletzt zur Windenergieplanung oder zur Nutzung oberflächennaher Rohstoffe gezeigt haben, ist deren Bedeutung in den letzten Jahren deutlich gestiegen.

Eine enge Verbindung zwischen Fachplanungen und Raumordnung besteht auch bei der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens. Dessen Stellenwert sollte durch eine höhere Verbindlichkeit seiner Ergebnisse unterstrichen werden. In diesem Sinne sollten die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass es mit einem Verwaltungsakt abgeschlossen werden kann.

Eine bewährte Möglichkeit, Fachplanung und Raumordnung zu integrieren, besteht schließlich mit dem Instrument der Raumordnungsklauseln in den Fachgesetzen. Hier sollte die Einführung weiterer Klauseln in den Fachgesetzen erwogen werden, um die Wirksamkeit der Raumordnung zu stärken. So sind etwa weitere Raumordnungsklauseln zur Sicherung der Daseinsvorsorge denkbar. Ferner ist eine inhaltliche Angleichung der unterschiedlichen Raumordnungsklauseln in den Fachgesetzen für die Ausgleichsfunktion der Raumordnung sinnvoll.

Es geht bei allen diesen Überlegungen aber nicht um eine einseitige Stärkung der Raumordnung. Vielmehr muss deutlich gemacht werden, dass ein fachplanerischer Belang nach einer Abwägung mit anderen (fachplanerischen) Belangen in einem Raumordnungsplan Teil einer abgewogenen integrierten Gesamtplanung wird. Durch die Minimierung und Lösung von Konflikten in einem frühen Planungsstadium leistet die Raumordnung einen wesentlichen Beitrag zu einer konsensorientierten und erfolgreichen regionalen Entwicklung.

**Aktuelle Positionspapiere aus der ARL**

shop.arl-net.de

Nr.

- 115 **Raumordnung: Anwalt für gleichwertige Lebensverhältnisse und regionale Entwicklung – eine Positionsbestimmung.**  
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Zukunft der Raumordnung“ der ARL. Hannover, 2020.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01153>
- 114 **Small town research in Germany – status quo and recommendations.**  
Position Paper of the Ad-hoc Working Group “Kleinstadtforschung” (Small Town Research) of the ARL. Hanover, 2019.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01149>
- 113 **Kleinstadtforschung.**  
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Kleinstadtforschung“ der ARL. Hannover, 2019.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01134>
- 112 **Spatial and Transport Development in European Corridors – Example Corridor: Orient/East-Med. Connecting and Competing in Spaces of European Importance.**  
Position Paper of the International Working Group „Spatial and Transport Development in European Corridors – Example Corridor: Orient/East-Med“ of the ARL. Hanover, 2019.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01124>
- 111 **Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern.**  
Positionspapier aus der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL. Hannover, 2018.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01116>
- 110 **Reurbanisierung in nordwestdeutschen Städten und Regionen. Befunde, Handlungsempfehlungen, Forschungsbedarf.**  
Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Reurbanisierung – Mythos oder Wirklichkeit am Beispiel von Städten und Regionen in Nordwestdeutschland“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der ARL. Hannover, 2018.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01100>
- 109 **Ältere Einfamilienhausgebiete im Umbruch. Eine unterschätzte planerische Herausforderung: Zur Situation in Nordrhein-Westfalen.**  
Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Einfamilienhausgebiete der 50er und 60er Jahre“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2018.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01098>
- 108 **Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder.**  
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensbedingungen“ der ARL. Hannover, 2016.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01086>
- 107 **Großschutzgebiete, Biodiversität und räumliche Planung.**  
Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Biodiversität und nachhaltige Landnutzung in Großschutzgebieten“ der ARL. Hannover, 2016.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01079>

