

Sinz, Manfred

Book Part

Bundesraumordnung

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Sinz, Manfred (2018) : Bundesraumordnung, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, ISBN 978-3-88838-559-9, ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 325-336,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-5599309>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225692>

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/>

Manfred Sinz

Bundesraumordnung

S. 325 bis 336

URN: urn:nbn:de:0156-5599309



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Bundesraumordnung

Gliederung

- 1 Aufgabe
- 2 Gesetzliche Grundlagen
- 3 Leitbilder und Handlungskonzepte der Bundesraumordnung
- 4 Organisation und Instrumente

Literatur

Die Bundesraumordnung ist Teil eines vernetzten Planungssystems zwischen Ländern und Kommunen auf der einen Seite sowie der europäischen Ebene auf der anderen Seite. Sie hat die Aufgabe, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen dieser Ebenen untereinander und mit den Leitvorstellungen und Grundsätzen der Raumordnung abzustimmen. Inhaltlicher Schwerpunkt der Bundesraumordnung ist die Formulierung von Leitbildern und Handlungskonzepten für die Raumentwicklung gemeinsam mit den Ländern.

1 Aufgabe

Auf dem Gebiet der Raumordnung hat der Bund Aufgaben der Gesetzgebung und der Gestaltung der Raumordnungspolitik auf nationaler sowie auf europäischer Ebene zusammen mit den Ländern. Die Raumordnung in Deutschland soll nach dem Raumordnungsgesetz (ROG) (▷ *Raumordnungsrecht*) durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne sowie durch raumordnerische Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften (▷ *Gebietskörperschaft*) die unterschiedlichen Anforderungen an den ▷ *Raum* aufeinander abstimmen, auftretende Konflikte ausgleichen und Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums treffen. Leitvorstellung für die Erfüllung dieser Aufgabe ist eine nachhaltige ▷ *Raumentwicklung*, welche die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt. Erreicht werden soll eine dauerhafte, großräumig ausgewogene Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen (▷ *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*) in den Teilräumen des Bundesgebiets.

Die Bundesraumordnung ist dabei Teil eines vernetzten Planungssystems. Ihr obliegen Aufgaben sowohl auf horizontaler Ebene, also innerhalb der Aufgaben des Bundes, soweit sie räumliche Relevanz haben, als auch in vertikaler Richtung, also gegenüber der Europäischen Union (EU; ▷ *Europäische Union*) einerseits und den Ländern und Kommunen andererseits. Der Bund nimmt über eine Vielzahl von unmittelbar oder mittelbar wirkenden Maßnahmen auf die räumliche Entwicklung Einfluss, sei es durch Gesetzgebung, steuerliche Rahmenbedingungen und Bundesfachplanungen, sei es durch Investitionen in die großräumige ▷ *Infrastruktur* und Förderprogramme, ebenso wie durch raumrelevante Entscheidungen von bundeseigenen Verwaltungen (Behördenstandorte, Bundesliegenschaften).

Als Gesetzgeber hat der Bund zwar für die über die Länder hinausgreifenden raumordnerischen Belange eine materielle Regelungskompetenz „aus der Natur der Sache“ (Baurechtsgutachten des BVerfG vom 16.06.1954, Az. 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407, 427 f.), beschränkt sich aber in der Praxis auf die Entwicklung und modellhafte Umsetzung genereller Leitbilder für das Bundesgebiet und auf die Beteiligung an einer grenzüberschreitenden Raumordnung in Europa jeweils in Zusammenarbeit mit den Ländern. Eine Kernaufgabe des Bundes ist es, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der Bundesressorts und der Europäischen Gemeinschaft untereinander und mit den Leitvorstellungen und Grundsätzen der Raumordnung abzustimmen (▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*).

Im Unterschied zu den gesetzlich geregelten Aufgaben der Raumordnung spricht man von Raumordnungspolitik oder Raumentwicklungspolitik, wenn alle diejenigen Aktivitäten des Staates oder ihm nahestehender Institutionen bezeichnet werden sollen, die darauf gerichtet sind, eine bestmögliche Gestaltung und Entwicklung von Räumen oder Regionen zu erreichen. Es geht dabei um die Formulierung von Konzepten (▷ *Konzepte der Raumordnung*) und Strategien für räumliche Arbeitsteilungen, Raumfunktionen und Raumnutzungen sowie um deren Umsetzung mithilfe rechtlicher, fiskalischer, wirtschaftlicher oder organisatorischer Instrumente und Maßnahmen. Raumordnungspolitik in diesem Sinn betreiben neben den für Raumordnung zuständigen Ressorts in Bund und Ländern auch viele andere Fachressorts (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*), namentlich die Verkehrs-, Umwelt-, und Wirtschaftsministerien, sowie öffentlich-rechtliche Körperschaften wie z. B. Regionalverbände. Seit einiger Zeit wird anstatt des Begriffs *Raumordnung*

auch die Formulierung *Raumentwicklung* verwendet, so zum Beispiel beim Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) oder bei den mit Angelegenheiten der Raumordnung befassten Ressorts oder Institutionen (z. B. Beirat für Raumentwicklung). Damit soll verdeutlicht werden, dass das Aufgabenverständnis der entsprechenden Stellen über Ordnungsvorstellungen hinausreicht und räumliche Entwicklungskonzepte fachübergreifender Art einschließt.

2 Gesetzliche Grundlagen

Bis zur Föderalismusreform 2006 hatte der Bund eine Rahmenkompetenz für die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Raumordnung. Dies bedeutete, dass der Bund in seinem Raumordnungsgesetz neben den ihn selbst betreffenden Vorschriften für die Bundesraumordnung die Befugnis hatte, einen verbindlichen Rahmen für die Raumordnung in den Ländern vorzugeben. Von dieser Befugnis hat der Bund allerdings in der Vergangenheit nur zurückhaltend Gebrauch gemacht, indem er den Ländern erhebliche Spielräume für die eigene Gesetzgebung auf dem Gebiet der Raumordnung gelassen hat. Seit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform ist die Rahmenkompetenz entfallen und das Grundgesetz (GG) unterscheidet nur noch zwischen der ausschließlichen und der konkurrierenden Gesetzgebung. Zur letzteren zählt die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG). (▷ *Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung*)

Dies bedeutet, dass der Bund zunächst weiter gehende Kompetenzen als zuvor hat, das Recht der Raumordnung einschließlich der Landes- und Regionalplanung zu regeln. Die Länder haben aber das Recht, hiervon in ihrer Gesetzgebung abzuweichen, insbesondere soweit Regelungen für die Raumordnung in den Ländern wie z. B. Verfahrensvorschriften betroffen sind. Bisher hat nur der Freistaat Bayern von diesem Abweichungsrecht Gebrauch gemacht und selbst eine umfassende Regelung für die Raumordnung in Bayern getroffen (Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 25.06.2012 (BayLplG)). Ob sich daraus für die Praxis der Raumordnungspolitik in Zukunft Konsequenzen ergeben, ist noch nicht absehbar.

Das Raumordnungsgesetz des Bundes enthält in seiner Fassung vom 22.12.2008

- Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumordnung für das gesamte Bundesgebiet,
- Vorschriften für die Raumordnung in den Ländern; insbesondere über Raumordnungs- und Regionalpläne, die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen sowie Raumordnungsverfahren und
- Festlegungen zu den Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Raumordnung.

Die Leitvorstellungen und Grundsätze des Raumordnungsgesetzes sind ebenso wie die Vorschriften über Pläne und Verfahren für die Länder verbindlich, bieten aber wegen ihrer allgemeinen Formulierung, auch ohne dass die Länder von ihrem Abweichungsrecht Gebrauch machen, erhebliche Gestaltungsspielräume. Raumordnung als Gestaltungs- und Verwaltungsaufgabe ist nach geltendem Recht in Deutschland ganz überwiegend Sache der Länder. Die Länder sind Träger einer flächenhaften und für die nachgeordneten Gebietskörperschaften verbindlichen Landesplanung. Konzepte und Arbeitsfelder der Raumordnung werden in der Praxis deshalb hauptsächlich durch die Aufgaben, Ziele und Instrumente der Landesplanung (▷ *Landesplanung, Landesentwicklung*) definiert.

Bundesraumordnung

Zur Aufstellung eines umfassenden Raumordnungsplans für das Bundesgebiet ist die Bundesraumordnung nicht befugt. Allerdings eröffnet das Raumordnungsgesetz nach seiner letzten Novellierung im Gefolge der Föderalismusreform dem Bund die Möglichkeit, in begrenzter Form und für bestimmte Teilaspekte Raumordnungspläne für das Bundesgebiet oder größere länderübergreifende Zusammenhänge sowie für den küstennahen Meeresbereich – die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) – aufzustellen.

Nach § 17 Abs.1 ROG kann das für die Raumordnung zuständige Bundesministerium einzelne Grundsätze der Raumordnung für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes unter Einbeziehung der Planungen und Maßnahmen der EU und deren Mitgliedstaaten in einem Raumordnungsplan konkretisieren. Dieser bedarf des Einvernehmens mit fachlich betroffenen Bundesministerien und einer vorherigen Beteiligung der Länder im Rahmen der Beratungs- und Unterrichtungspflicht. Mögliche Inhalte eines solchen Raumordnungsplans sind z. B. konkretisierende Darstellungen der Voraussetzungen und Erfordernisse eines länderübergreifenden vorbeugenden Hochwasserschutzes oder Konzepte zur raumverträglichen Nutzung regenerativer Energien. Mit einer sowohl inhaltlichen als auch räumlichen Konkretisierung von solchen Teilaspekten der entsprechenden Grundsätze des § 2 ROG soll der Bund in erster Linie Serviceleistungen für die Landesplanungen erbringen (Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: 464).

Ein weiterer Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs.2 ROG soll sich mit länderübergreifenden Standortkonzepten für See- und Binnenhäfen sowie für Flughäfen auseinandersetzen. Damit sollen raumplanerische Grundlagen für ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen der *Bundesverkehrswegeplanung* geschaffen werden. Ein solcher Raumordnungsplan würde nur für den Bund selbst gelten, jedoch keine Bindungswirkung gegenüber den Ländern entfalten. Die 2014 veröffentlichte Grundkonzeption für einen neuen Bundesverkehrswegeplan (BVWP) erkennt auch die raumentwicklungspolitischen Ziele als Bestandteil der neuen Methodik der Bundesverkehrswegeplanung an. Der BVWP soll unter „Berücksichtigung von wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen [...] zu einer Verbesserung der Erreichbarkeiten und Anbindungsqualitäten beitragen. So leistet er einen Beitrag zu den Verteilungs- und Entwicklungszielen der Raumordnung“ (BMVI 2014: 28).

Der nach § 17 Abs.3 ROG aufzustellende Plan für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone auf dem Meer enthält Festlegungen zum Umgang mit den auch dort in immer stärkerem Maß auftretenden Nutzungskonkurrenzen (*Bundesverkehrswegeplanung*). Zu berücksichtigen sind dabei vor allem Belange der Seeschifffahrt und der Hafenwirtschaft, der Rohstoffförderung und der Energieerzeugung, insbesondere durch Windkraft, des Umwelt- und Küstenschutzes, der Fischerei, der Verteidigung und des Tourismus. Entsprechende Pläne für die Nord- und Ostsee wurden vom Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) vorbereitet, mit den angrenzenden Bundes- und Nachbarländern abgestimmt und im September 2009 als Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) in Kraft gesetzt (BGBl. 2009 I, 3107).

Das Raumordnungsgesetz verpflichtet Bund und Länder zur Zusammenarbeit (§26 ROG). Grundsätzliche Angelegenheiten der Raumordnung sollen vom zuständigen Bundesministerium und den obersten Landesplanungsbehörden in der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) gemeinsam beraten werden (*Bundesverkehrswegeplanung, Bund-Länder*). Es besteht eine gegenseitige Auskunftspflicht. Kooperationschwerpunkte sind die gemeinsame Erarbeitung von Leitbildern für

die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets sowie die Zusammenarbeit bei der Mitwirkung der deutschen Raumordnungspolitik an einer Politik des räumlichen Zusammenhalts der EU (▷ *Europäische Raumentwicklungspolitik*) und bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (▷ *Kooperation, grenzüberschreitende*).

3 Leitbilder und Handlungskonzepte der Bundesraumordnung

Die Erarbeitung von Leitbildern und Handlungskonzepten für die Raumentwicklung gemeinsam mit den Ländern im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung ist ein wesentlicher inhaltlicher Schwerpunkt der Bundesraumordnung.

Bereits im Jahr 1975 wurde für die Bundesrepublik ein Bundesraumordnungsprogramm verabschiedet, das den Anspruch hatte, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen und dabei nicht zuletzt den Einsatz raumwirksamer Bundesmittel im Sinne übergeordneter Leitvorstellungen zu steuern (BMBau 1975). Angestrebt wurde eine großräumig ausgewogene Raum- und Siedlungsstruktur (▷ *Siedlung/Siedlungsstruktur*) durch den Ausbau von Entwicklungszentren und Verbindungsachsen sowie durch eine räumlich funktionale Arbeitsteilung zwischen Verdichtungs- und Freiräumen. Der Ausbau der Infrastruktur, der ▷ *Wohnungsbau*, die Wirtschafts- und die ▷ *Umweltpolitik* sollten in den Dienst dieses Konzeptes gestellt werden.

Die Herausforderungen des Zusammenwachsens der bis dahin getrennten Teile Deutschlands nach der Wiedervereinigung und die wachsende europäische Integration waren zu Beginn der 1990er Jahre Anlass für die Erarbeitung einer darauf abgestimmten Raumentwicklungsstrategie des Bundes unter Mitwirkung der Länder im Rahmen der MKRO. Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen von 1993 macht den Versuch, anhand von fünf Leitbildern (Siedlungsstruktur, Umwelt und Raumnutzung, Verkehr, Europa sowie Ordnung und Entwicklung) Perspektiven einer ausgewogenen und nachhaltigen Raumentwicklung für das Bundesgebiet zu skizzieren. Die Argumentation konzentriert sich dabei auf Felder, die nicht durch gesetzliche Vorschriften geregelt werden können bzw. sollen, sondern durch Konsensbildung und freiwillige Umsetzung auf verschiedenen Handlungsebenen vorangebracht werden müssen (BMBau 1993).

Der Orientierungsrahmen stand für einen pragmatischen und auf die europäische Integration bezogenen Ansatz der Raumentwicklungspolitik auf Bundesebene. Bund und Länder verständigten sich darauf, seine Leitvorstellungen jeweils in eigener Zuständigkeit zu verfolgen. Die MKRO hat im Gefolge einen Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen verabschiedet, der einzelne Leitvorstellungen und Maßnahmenvorschläge des Orientierungsrahmens konkretisiert (BMBau 1995). Themen sind u. a. regionale Entwicklungskonzepte, Städtenetze, europäische Metropolregionen (▷ *Metropolregion*), Strategien für strukturschwache ländliche Räume sowie grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Die meisten Themenschwerpunkte des Handlungsrahmens wurden im Rahmen des Programms „Modellvorhaben der Raumordnung“ von der Bundesraumordnung aufgegriffen und in Zusammenarbeit mit den Ländern, Regionen und Kommunen beispielhaft umgesetzt.

Bundesraumordnung

Ende der 1990er Jahre waren die im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen und Handlungsrahmen angelegten Aufgaben einerseits weitgehend abgearbeitet, andererseits hatten sich die Rahmenbedingungen der Raumentwicklung deutlich verändert bzw. waren neu zu deuten. Themen wie \triangleright *Globalisierung*, demografischer Wandel und \triangleright *Nachhaltigkeit* rückten in das Zentrum der raumordnungspolitischen Diskussion. Vor diesem Hintergrund initiierte die Bundesraumordnung in Zusammenarbeit mit der MKRO die Erarbeitung neuer Leitbilder und Handlungskonzepte für die Raumordnung in Deutschland. Anders als beim Orientierungsrahmen, der in einem verwaltungsinternen Prozess zwischen Bund und Ländern entstand, wurden die neuen Leitbilder in einem fachöffentlichen Diskurs entwickelt (Aring/Sinz 2006).

Die neuen Leitbilder wurden im Juni 2006 von der MKRO verabschiedet und vom damals für die Bundesraumordnung zuständigen BMVBS publiziert (MKRO Geschäftsstelle 2006). In den Vorbemerkungen heißt es: „Als Brücke zwischen den raumbezogenen politischen Zielsetzungen, den verbindlichen Festlegungen der Raumordnungspläne und konkreten Projekten der Handlungsebene beschreiben die drei Leitbilder

- ‚Wachstum und Innovation‘,
- ‚Daseinsvorsorge sichern‘ und
- ‚Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten‘

die Aufgabenschwerpunkte der Raumordnung in den nächsten Jahren“ (MKRO Geschäftsstelle 2006: 1).

Die Leitbilder sollen einen Impuls zur Modernisierung der Raumordnung in Deutschland geben. Ihre Schwerpunktthemen sind nicht aus der Binnenperspektive der Raumordnung definiert, sondern als Reaktion auf Entwicklungen im aktuellen gesellschaftlichen Umfeld wie die Verschärfung des wirtschaftlichen Wettbewerbs zwischen Regionen, die Folgen des Bevölkerungsrückgangs und die Verknappung der natürlichen Ressourcen. Gleichzeitig rücken die Leitbilder ein Stück weit von der traditionellen, aber sachlich nicht mehr angemessenen Ausrichtung der Raumentwicklungspolitik vorrangig zugunsten ländlicher Räume ab und messen den Entwicklungsperspektiven von Stadtregionen eine gleichberechtigte Bedeutung zu. Unter dem Stichwort *Metropolregionen* war dies Auslöser einer Debatte über einen vermeintlichen oder tatsächlichen Paradigmenwechsel zugunsten städtischer Räume, der sich zwar im Orientierungsrahmen bereits angedeutet hatte, aber wegen des ausgebliebenen öffentlichen Diskurses mehr oder weniger unbemerkt geblieben war (Sinz 2011: 286).

Mit den Leitbildern sollte auch ein Beitrag Deutschlands zur Diskussion über eine gemeinsame europäische Raumentwicklungspolitik geleistet werden. Im Leitbildbeschluss vom 30. Juni 2006 heißt es: „Sie [die Ministerkonferenz] misst der Ergänzung wirtschaftlicher und sozialer Komponenten der europäischen Kohäsionspolitik um die territoriale Dimension durch ausgewogene Verknüpfung dieser drei Belange untereinander eine hohe Bedeutung bei. Sie erwartet, dass die Leitbilder und Handlungsstrategien Impulse geben, die

- alle Räume befähigen, ihre Stärken zu stärken, ihre Kräfte und Potenziale zu bündeln und zu vernetzen sowie die gemeinsame partnerschaftliche Verantwortung von Regionen zu entwickeln;

- die tragende Rolle der europäischen Metropolregionen in Deutschland stärken sowie die Weiterentwicklung von Kooperationsformen zu großräumigen Verantwortungsgemeinschaften unterstützen;
- die Neuausrichtung von Strategien, Standards und Instrumenten der Raumordnung unterstützen, um auch künftig wertgleiche Lebensverhältnisse zu gewährleisten, was insbesondere für die Bereitstellung und Erreichbarkeit von Dienstleistungen und Infrastrukturen in allen Teilräumen Deutschlands gilt, und
- die verstärkte Koordinierung der raumwirksamen Fachpolitiken mit den Erfordernissen der Raumordnung befördern“ (MKRO Geschäftsstelle 2006: 1).

Mit einem gewissen zeitlichen Vorlauf, aber weitgehend parallel zum Leitbildprozess wurde der Raumordnungsbericht 2005 vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) erarbeitet (BBR 2005). Er nimmt Bezug auf die Kernthemen der Leitbilder und unterlegt sie mit analytischen Befunden zum Beispiel zu den Kriterien für Metropolfunktionen oder zu den voraussehbaren räumlichen Auswirkungen des demografischen Wandels. Das Bundesamt begleitete den gesamten Leitbildprozess durch wissenschaftliche Expertisen und insbesondere durch die Erarbeitung der Leitbildkarten, in denen ein neuer Duktus zwischen thematischer Abstraktion und räumlicher Konkretheit gefunden werden konnte. Abbildungen der Leitbildkarten finden sich im Artikel *▷ Leitbilder der Raumentwicklung* dieses Handwörterbuchs. Nicht zuletzt diese Leitbildkarten – speziell die zu den Metropolregionen – waren Ausgangspunkt für fachliche und politische Debatten während und nach dem Leitbildprozess.

Im Gefolge dieser Debatten hat die MKRO 2009 beschlossen, die Leitbilder fortzuschreiben. Dabei sollen sie um Themen ergänzt werden, die das bestehende Dokument noch nicht hinreichend behandelt. Dazu zählen z. B. die räumlichen Folgen des Klimawandels (*▷ Klima, Klimawandel*), die Energieversorgung sowie *▷ Mobilität* und Verkehr. Begleitet wird der Fortschreibungsprozess durch Konsultationen der mit der Raumentwicklung befassten Behörden und Institutionen in Deutschland und im benachbarten Ausland sowie durch einen Online-Dialog mit der fachlich interessierten Öffentlichkeit (MKRO 2013).

4 Organisation und Instrumente

4.1 Ministerium

Die Zuständigkeit für die Bundesraumordnung lag in der Vergangenheit bei verschiedenen Bundesministerien (u. a. Bundesministerium des Inneren, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung). Innerhalb dieser Ministerien war die Raumordnung unterschiedlich zugeordnet und personell ausgestattet. Erkennbar ist ein deutlicher Rückgang der Kapazitäten und Ressourcen seit Mitte der 1990er Jahre. Bei Redaktionsschluss des Handwörterbuchs war die Bundesraumordnung dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) zugeordnet und bestand nur noch aus zwei Referaten mit insgesamt zwölf Mitarbeitern.

Bundesraumordnung

Raumordnung betrifft als Querschnittsaufgabe Arbeitsfelder, die in die Zuständigkeitsbereiche diverser Ministerien auf Bundesebene fallen. Zu nennen sind vor allem die \triangleright *Verkehrspolitik*, die regionale Wirtschaftspolitik, die Umweltpolitik, die Finanz- und Haushaltspolitik sowie Agrarstrukturpolitik, Wohnungs- und Städtebaupolitik, Forschungs- und Hochschulpolitik, \triangleright *Energiepolitik*, Telekommunikation und digitale Infrastruktur. Nach dem Grundgesetz obliegt jedem Bundesminister die selbstständige und eigenverantwortliche Wahrnehmung seiner Aufgaben (Art. 65 GG). Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet das Bundeskabinett.

Dieses sogenannte Ressortprinzip führt zwangsläufig zu einem Spannungsverhältnis, wenn es um die Aufgabe der Raumordnung geht, Fachpolitiken mit den Leitvorstellungen, Grundsätzen und Zielen der Raumordnung abzustimmen. Raumordnung hat wie kaum ein anderes Politikfeld einen fachübergreifenden, integrativen Ansatz, verbunden mit dem Anspruch, Raumnutzungskonflikte abwägend zu lösen und raumwirksame Fachpolitiken zu koordinieren oder zumindest im Sinne raumordnungspolitischer Ziele zu beeinflussen. Als eher schwach institutionalisierte Querschnittspolitik ohne großen öffentlichen Rückhalt steht sie dabei Fachpolitiken gegenüber, die streng hierarchisch organisiert sind und über einflussreiche Lobbys in Wirtschaft und Gesellschaft verfügen. Es ist zwar nicht so, dass der Integrations-, Abwägungs- und Koordinationsauftrag der Raumordnung in Politik und Gesellschaft keine Zustimmung fände, denn es gilt als Gebot der Vernunft, die zahlreichen gegenseitigen Einflüsse und Abhängigkeiten fachlicher Einzelentscheidungen im Blick zu behalten und eine ganzheitliche Gestaltung des Lebensraums anzustreben, die möglichst frei von Widersprüchen ist. In der politischen Wirklichkeit stoßen raumordnerische Integrations- und Koordinationsversuche allerdings schnell an Grenzen. Die innere Logik der Verkehrspolitik, der Umweltpolitik, der Wirtschaftsförderung oder der \triangleright *Agrarpolitik* haben meist einen größeren politischen Rückhalt und eine höhere Durchsetzungskraft als die Raumordnung, weil sie die unterschiedlichen Interessenlagen einer pluralistischen Gesellschaft repräsentieren. Diese wünscht zwar eine die unterschiedlichen Belange abwägende Koordination, wie sie das Raumordnungsgesetz vorsieht, ist aber häufig nur wenig bereit, ein Abwägungsergebnis zu akzeptieren, das der jeweiligen eigenen Position im politischen Machtgefüge widerspricht (Sinz 2011: 471). Dieser innere Konflikt besteht auch auf Ebene der Bundesressorts, da sie in ihrem Zuschnitt und ihrem Aufgabenverständnis auch auf die unterschiedlichen Interessenlagen in Gesellschaft und Wirtschaft ausgerichtet sind.

Der für die Raumordnung zuständige Bundesminister hat auf die Verwirklichung der Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumordnung hinzuwirken. Im Rahmen der Bundesregierung geschieht dies durch die vorgeschriebene Ressortabstimmung über Gesetzentwürfe und wichtige Vorhaben. Einwirkungsmöglichkeiten ergeben sich in erster Linie bei der Abstimmung von Kabinetttvorlagen zwischen den fachlich betroffenen Ressorts. Dies gilt zum Beispiel für die Stellungnahmen der Bundesregierung zu den Raumordnungsberichten, an der regelmäßig sämtliche Bundesministerien zu beteiligen sind. Es gilt aber auch für die Fälle, in denen das für die Raumordnung zuständige Bundesministerium an der Abstimmung von Kabinetttvorlagen anderer Ressorts zu beteiligen ist, beispielsweise von Gesetzesvorlagen oder Berichten zur Umwelt- oder Energiepolitik. Viele Fachplanungsgesetze enthalten darüber hinaus Raumordnungsklauseln, in denen festgelegt ist, dass bei entsprechenden Planungen und Maßnahmen die Ziele der Raumordnung zu beachten sind.

Die Raumordnungspläne der Länder und Regionen müssen mit den Leitvorstellungen und Grundsätzen des ROG übereinstimmen. Unabhängig davon gibt der Bund Stellungnahmen zu den Raumordnungsplänen ab, mit denen in erster Linie sichergestellt werden soll, dass in diesen Plänen keine Festlegungen getroffen werden, die den beabsichtigten Maßnahmen der Fachplanungen des Bundes oder sonstigen wichtigen Bundesinteressen entgegenstehen (§5 ROG). Der Anlass der Stellungnahme kann vom Bund aber auch dazu genutzt werden, auf allgemeine Abstimmungs- und Koordinationserfordernisse hinzuweisen.

Eine Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf die Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumordnung erfolgt nur informell, da die EU keine Kompetenz zur Formulierung eigener raumordnerischer Zielvorstellungen besitzt. Der für die Raumordnung zuständige Bundesminister beteiligt sich aber in Abstimmung mit den Ländern an der Formulierung von Raumentwicklungsstrategien auf europäischer Ebene wie zum Beispiel am EUREK, das in mitgliedstaatlicher Zusammenarbeit entstanden ist, oder an der Territorialen Agenda der EU (▷ *Europäische Raumentwicklungspolitik*).

4.2 Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)

Die vertikale Abstimmung über Angelegenheiten der Raumordnung zwischen Bund und Ländern geschieht hauptsächlich auf Ebene der MKRO. Sie setzt sich zusammen aus den für die Landesplanung zuständigen Ministerinnen, Ministern, Senatorinnen und Senatoren aller Länder und des Bundes. Die MKRO tritt in der Regel einmal jährlich zusammen. Ihre Sitzungen werden durch einen Hauptausschuss vorbereitet, der wiederum zur Vorbereitung seiner Arbeiten Fachausschüsse eingesetzt hat. Den Vorsitz der Ministerkonferenz nimmt abwechselnd der Bund bzw. ein Land ein. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu anderen Ministerkonferenzen, in denen der Bund nur Gast ist. Der Bund führt außerdem die Geschäftsstelle der MKRO.

Nach §26 des Raumordnungsgesetzes berät die Ministerkonferenz grundsätzliche Angelegenheiten der Raumordnung. Dazu gehören die Entwicklung von Leitbildern für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes, die Klärung von Fragen bei der Abstimmung raumbedeutsamer Maßnahmen sowie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung an einer europäischen Raumentwicklungspolitik. Gegenwärtig stehen vor allem Themen in Zusammenhang mit dem Klimaschutz, der Energiewende und des demografischen Wandels im Vordergrund. Die Ministerkonferenz fasst regelmäßig Empfehlungen oder Beschlüsse zur Raumordnungspolitik (MKRO Geschäftsstelle 2013). Sie formuliert darüber hinaus zu grundsätzlichen raumordnerischen Fragen wie z. B. zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme politische Positionen. Insoweit wirkt sie auf andere Fachministerkonferenzen der Länder, aber auch auf die Bundesraumordnung ein. Im Hinblick auf das Verbot von „Mischverwaltungen“ nach dem GG kann die MKRO keine für Bund und Länder verbindlichen Festlegungen treffen. Die Bedeutung ihrer Entschlüsse liegt also vor allem darin, dass die für Bund und Länder zuständigen Ministerien zu in der Sache übereinstimmenden Positionsbestimmungen kommen, die eine Selbstbindung der Beteiligten bewirken.

4.3 Beirat für Raumentwicklung

Nach § 24 ROG wird bei dem für Raumordnung zuständigen Bundesminister ein Beirat für Raumentwicklung gebildet. Er hat die Aufgabe, den Bundesminister in Grundsatzfragen der Raumordnung zu beraten. Dem Beirat gehören neben Vertretern der kommunalen Spitzenverbände Sachverständige vor allem aus den Bereichen der Wissenschaft, der Landes- und Regionalplanung, des Städtebaus, der Wirtschaft, der \triangleright *Landwirtschaft*, der \triangleright *Forstwirtschaft*, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und des Sports an. Die Aufgabe des Beirats ist es, wie bereits seine Zusammensetzung zeigt, den zuständigen Bundesminister im vorparlamentarischen Bereich zu beraten. In der Praxis gibt der Beirat einerseits Stellungnahmen zu aktuellen politischen Grundsatzfragen ab und erarbeitet hierzu Expertisen. Andererseits kommt er seiner Beratungsaufgabe im unmittelbaren Dialog mit der politischen Leitung des zuständigen Bundesministeriums nach. Beispiele für jüngere Empfehlungen sind:

- Region 2020: Zur Zukunft peripherer, strukturschwacher, ländlicher Regionen – Denkanstöße zur gleichwertigen Entwicklung und Handlungsansätze zur Daseinsvorsorge
- Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Zulassungsverfahren großer Infrastrukturvorhaben
- Großräumige Partnerschaften: Chancen für Innovation und Kohäsion auf neuer Maßstabsebene

4.4 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Ein wesentliches Element der Bundesraumordnung und ihre hauptsächliche personelle Ressource ist das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Das Bundesinstitut ist aus der früheren Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) hervorgegangen und stellt einen eigenständigen, wissenschaftlichen Bereich im BBR dar. Als Ressortforschungseinrichtung ist das BBSR seit Ende 2013 dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) zugeordnet und berät dieses sowie andere Bundesressorts in den Politikbereichen \triangleright *Stadtentwicklung*, \triangleright *Raumentwicklung*, \triangleright *Städtebau*, \triangleright *Wohnungsbau* und Immobilienmarkt sowie Bauen und \triangleright *Baukultur* auf nationaler und europäischer Ebene.

Das BBSR ist Teil der raumbezogenen Informationsinfrastruktur des Bundes, zu der auch die raumbezogenen Forschungseinrichtungen der Leibniz Gemeinschaft und das Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster gehören. Das BBSR versteht sich als praxisorientiertes, interdisziplinäres Forschungsinstitut. Es stellt Informationen, Forschungsergebnisse sowie Analysen, Expertisen und Berichte für Politik und Öffentlichkeit bereit und betreut einschlägige Ressortforschungsprogramme. Nach § 25 ROG führt das BBR ein Informationssystem zur Raumentwicklung im Bundesgebiet und in den angrenzenden Gebieten – die sogenannte Laufende \triangleright *Raumeobachtung*. Die Ergebnisse dieses Informationssystems stehen auch den Ländern zur Verfügung und sind eine wesentliche Grundlage der Raumordnungsberichte (\triangleright *Berichte der Stadt- und Raumentwicklung*).

Die Raumordnungsberichte sind vom BBR in regelmäßigen Abständen dem zuständigen Bundesministerium zur Vorlage an den deutschen Bundestag zu erstatten. Sie sollen neben einer Bestandsaufnahme und \triangleright *Prognose* der räumlichen Entwicklung auch die in diesem Zusammenhang durchgeführten Planungen und Maßnahmen erfassen und über die Auswirkungen der europäischen Integration berichten. Die Berichte werden dem Parlament mit einer Stellungnahme der Bundesregierung zugeleitet. Dieses Verfahren stellt eine Neuerung gegenüber den nach dem ROG von 1965 vorgeschriebenen abgestimmten Regierungsberichten dar. Es hat den Vorteil, dass der Bericht nicht unmittelbar von der Regierung selbst, sondern von einer wissenschaftlich unabhängigen, gleichwohl nachgeordneten Behörde erstattet wird. Eine Abstimmung innerhalb der Regierung findet nur über die Stellungnahme zum Bericht statt, mit der er dem Parlament zugeleitet wird. Dies bedeutet jedoch auch eine geringere Identifikation der raumbedeutsamen Ressortpolitiken mit den eigentlichen Berichtsinhalten.

4.5 Modellvorhaben der Raumordnung

Modellvorhaben sind für die Bundesraumordnung ein wesentliches Instrument zur Umsetzung ihrer Leitvorstellungen und Konzepte im Rahmen eines stärker prozess-, aktions- und projektorientierten Planungs- und Politikverständnisses. Mit dem Aktionsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) unterstützt das für die Raumordnung zuständige BMVI die praktische Erprobung und Umsetzung innovativer raumordnerischer Handlungsansätze und Instrumente in Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis, d. h. mit den Akteuren vor Ort und in den Regionen. Hierzu fördert und begleitet es Forschungsfelder, Studien, Initiativen und einzelne konkrete Modellvorhaben. Die Themenfelder der Modellvorhaben betreffen u. a. \triangleright *Daseinsvorsorge* und *Zentrale-Orte-Konzepte* (\triangleright *Zentraler Ort*), Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel, überregionale Partnerschaften und Verantwortungsgemeinschaften oder auch Flusslandschaftsgestaltung.

Das BBSR betreut das Aktionsprogramm. Seine Aufgabe ist es, Erfolg versprechende neue Handlungsansätze für die Praxis als Modellvorhaben auszuwählen, diese Vorhaben zu begleiten und aus ihnen übertragbare Erkenntnisse abzuleiten, den Transfer in die Praxis zu organisieren und Empfehlungen für Veränderungen gesetzlicher oder finanzieller Rahmenbedingungen zu geben.

Literatur

Aring, J.; Sinz, M. (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland: Modernisierung der Raumentwicklungspolitik im Diskurs. In: DisP – The Planning Review 165 (2), 43-60.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.

BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1975): Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). Bonn.

Bundesraumordnung

- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Bonn.
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Bonn.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2014): Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015: bedarfsgerecht – transparent – herausfordernd. Bonn.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2013): Entwurf: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013. http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-entwurf-03-06-2013.pdf?__blob=publicationFile (01.02.2016).
- MKRO Geschäftsstelle – Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- MKRO Geschäftsstelle – Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2013): Übersicht über die Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung. https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/LaendlicherRaum/mkro-beschluesse-uebersicht.pdf?__blob=publicationFile (01.02.2016).
- Sinz, M. (2011): Raumordnung als Gegenstand von Politikberatung – Ein Erfahrungsbericht. In: IzR – Informationen zu Raumentwicklung 7/8.2011, 471-486.
- Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz (ROG): ROG Kommentar. München.

Weiterführende Literatur

- Aring, J. (2010): Bundesraumordnung. In: Henckel, D.; von Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt: Ein Handbuch. Wiesbaden, 86-89.
- Blotevogel, H. H. (2006): Neuorientierung der Raumordnungspolitik? In: Raumforschung und Raumordnung 64 (6), 460-472.
- Priebs, A. (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig.
- Ritter, E.-H. (2009): Das Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes – Weiterentwicklung oder beginnendes Siechtum? In: Die Öffentliche Verwaltung 62 (11), 425-434.
- Spannowsky, W. (2010): Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch die Bundesraumordnung (Endfassung). http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/2010/Grundsätze/Download_Handbuch.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (16.09.2014).

Bearbeitungsstand: 10/2017