

Danielzyk, Rainer; Münter, Angelika

**Book Part**

## Raumplanung

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Danielzyk, Rainer; Münter, Angelika (2018) : Raumplanung, 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. 1931-1942,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55991804>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225841>

**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/>

Rainer Danielzyk, Angelika Münter

## **Raumplanung**

S. 1931 bis 1942

URN: urn:nbn:de:0156-55991804



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)

# Raumplanung

## **Gliederung**

- 1 Einleitung
- 2 Das Mehrebenensystem der Raumplanung
- 3 Raumplanung und raumbedeutsame Fachplanungen
- 4 Raumplanung und Raumentwicklung
- 5 Schlussfolgerungen

Literatur

**Raumplanung ist die öffentliche Aufgabe der überfachlichen, integrativen Koordinierung von Nutzungsansprüchen an Räume. Sie ist über das Mehrebenensystem der räumlichen Gesamtplanung formalisiert und steht seit jeher in einem engen Wechselverhältnis zu den raumbedeutsamen Fachplanungen. Zudem gewinnt die Verzahnung mit der auf weichen Steuerungsansätzen basierenden Raumentwicklung an Bedeutung.**

# 1 Einleitung

---

Der Begriff *Raumplanung* ist trotz seiner vielfachen Verwendung weder rechtlich noch wissenschaftlich eindeutig definiert (▷ *Raum*; ▷ *Planung*). Unter Raumplanung wird in der Regel die öffentliche Aufgabe der überfachlichen, integrativen Koordinierung von Nutzungsansprüchen an Räume verstanden (Fürst/Mäding 2011). In einer weiter gefassten Definition kann Raumplanung auch als das „gezielte Einwirken auf die räumliche Entwicklung der Gesellschaft, der Wirtschaft und der natürlichen, gebauten und sozialen Umwelt in einem Gebiet (einem Ortsteil, einer Stadt, einer Region oder einem Land)“ bezeichnet werden (Turowski 2005: 894). Aus fachwissenschaftlicher Perspektive ist Raumplanung der Oberbegriff für die integrative, überfachliche Planung auf den drei Ebenen der ▷ *Bundesraumordnung*, der Landesplanung (▷ *Landesplanung*, *Landesentwicklung*) einschließlich der ▷ *Regionalplanung* (diese beiden Ebenen werden in Deutschland zusammengefasst als ▷ *Raumordnung* bezeichnet) sowie der kommunalen Raumplanung (Ortsplanung, ▷ *Stadtplanung*, ▷ *Bauleitplanung*). Im Unterschied zu Deutschland wird in Österreich der Begriff *Raumordnung* häufig als Oberbegriff für raumbezogene Gesamtplanungen auf allen Maßstabsebenen, also auch unter Einschluss der örtlichen Raumplanung, verstanden. Auf der supranationalen europäischen Ebene gibt es keine formelle Raumplanung, wohl aber eine ▷ *Europäische Raumentwicklungspolitik*.

In der Raumplanung geht es auf allen Ebenen vor allem um die Koordination unterschiedlicher und teils konkurrierender (Flächen-)Nutzungsansprüche im Raum: von der Siedlungsentwicklung für ▷ *Wohnen*, *Gewerbe*, *Industrie* (▷ *Industrie/Gewerbe*) und *Handel* über *Verkehr*, *Freizeit* und *Erholung* bis zu ▷ *Landwirtschaft* und ▷ *Forstwirtschaft*, ▷ *Naturschutz* usw. In diesem Beitrag wird Raumplanung demzufolge als öffentliche Aufgabe einer überfachlichen, querschnittsorientierten, integrierenden raumbezogenen Planung im Mehrebenen-System des Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland verstanden. Raumplanung ist in diesem engeren Sinn die räumliche Gesamtplanung für einen Teilraum, auf welcher Hierarchieebene auch immer. In einem weiteren Sinne werden gelegentlich auch raumbezogene Fachplanungen (▷ *Fachplanungen*, *raumwirksame*) und Entwicklungspolitiken unter Raumplanung subsumiert, was hier allerdings nicht geschieht. In diesem Beitrag wird vielmehr auch das Zusammenspiel der überfachlichen Raumplanung mit den raumbedeutsamen Fachplanungen knapp erörtert. Im Fokus steht damit die rechtsverbindliche, aber auch persuasive planerische Gestaltung räumlicher Nutzungen. In diesem Verständnis erfüllt Raumplanung als öffentliche Aufgabe eine Vielzahl von Funktionen: Neben der klassischen Ordnungsfunktion zielt sie auf die leitbildgerechte Entwicklung von Räumen, die Sicherung von Ressourcen sowie die ▷ *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* (vgl. Fürst 2010). Aus einer Makroperspektive erzeugt Raumplanung einen gesellschaftlichen Nutzen durch die Bereitstellung von Kollektivgütern. Das kann für Individuen durchaus mit „Kosten“ verbunden sein, wie z. B. der Einschränkung von Möglichkeiten der Raumnutzung. Neben der materiell-inhaltlichen Funktion ist aber auch auf die prozessuale und dienstleistende Funktion der Raumplanung hinzuweisen. Damit sind die Handlungsoptionen gemeint, über die die Raumplanung steuernd wirkt bzw. das Handeln ihrer Adressaten zu beeinflussen versucht. Weitere Funktionen der Raumplanung aus der individuellen Mikroperspektive der „Nutzer“ sind etwa Planungs-/Investitionssicherheit oder die Anwaltsfunktion für Nicht-Beteiligte, wie z. B. künftige Generationen (vgl. Fürst 2010: 15-23; s. Abb. 1).

Abbildung 1: Funktionen von Raumplanung (als öffentlicher Aufgabe)

Gesellschaftliche Funktionen		Nutzerbezogene Funktionen
Materielle Funktionen	Prozessuale Funktionen	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ordnungsfunktion:</b> langfristige Verteilung von Nutzungsansprüchen an den Raum</li> <li>• <b>Entwicklungsfunktion:</b> Vorstellungen zur und Impulse für gesellschaftlich wünschenswerte Raumentwicklung</li> <li>• <b>Ressourcensicherungsfunktion:</b> Verwirklichung einer nachhaltigen Raumentwicklung</li> <li>• <b>Ausgleichsfunktion:</b> Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Orientierungsfunktion:</b> räumlich-integrative Problemwahrnehmung sowie fachübergreifende Lösungsmöglichkeiten für Raumnutzungskonflikte</li> <li>• <b>Frühwarnfunktion:</b> Monitoring und Prognosen zur Raumentwicklung</li> <li>• <b>Moderationsfunktion:</b> Steuerung von Prozessen regionaler Problembearbeitung</li> <li>• <b>Orientierungsfunktion:</b> Schaffung institutioneller Voraussetzungen für kooperative Problemlösungsprozesse</li> <li>• querschnittsorientierte <b>Koordinierungs-/Konfliktregelungsfunktion</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Planungs-/Rechts-/Investitionssicherheit:</b> Reduzierung von Risikokosten für Investitionen</li> <li>• <b>Langfristorientierung:</b> Entscheidungsunterstützung über Erkenntnisse zur zukünftigen Raumentwicklung</li> <li>• <b>Raumgestaltung:</b> <i>Place-making</i> für Städte und Regionen</li> <li>• <b>Anwaltsfunktion:</b> Korrektiv für externe Effekte marktwirtschaftlicher Prozesse</li> <li>• <b>Beratungsfunktion:</b> Wissens- und Informationsangebote über Raumnutzungsprozesse</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung nach Fürst 2010: 23

Es ist aber schon seit mehreren Jahrzehnten klar, dass noch so gute formelle Planung allein weder diese Funktionen gänzlich einlösen kann noch die Realisierung entsprechender räumlicher Entwicklungen gewährleisten kann. Insofern bedient sich die Raumplanung neben den formellen Instrumenten zunehmend eines breiten Spektrums informeller Verfahren und Instrumente (▷ *Instrumente der Raumplanung*). Solche umsetzungs- und handlungsorientierten Ansätze raumbezogenen öffentlichen und privaten Handelns werden auch in den raumbezogenen Fachplanungen eingesetzt (▷ Raumentwicklung). Dieser Wandel des Selbstverständnisses der Raumplanung und ihr Verhältnis zur Raumentwicklung wird in Kapitel 4 dieses Beitrags diskutiert.

## 2 Das Mehrebenensystem der Raumplanung

Raumplanung ist der Oberbegriff für die überfachliche Planung auf verschiedenen Ebenen des deutschen Planungssystems (s. Abb. 2). Dieses in den 1960er und 1970er Jahren etablierte dezentrale Mehrebenensystem dient dazu, die gesellschaftlichen und nutzerbezogenen Funktionen der Raumplanung (s. Abb. 1) zu erfüllen. Es besteht aus drei rechtlich, organisatorisch und inhaltlich voneinander abgegrenzten Planungsebenen, die über das ▷ *Gegenstromprinzip* und Anpassungserfordernisse zwischen den Ebenen miteinander vertikal vernetzt sind. Die Verteilung der

## Raumplanung

Kompetenzen zwischen den Ebenen folgt dem Prinzip der *Subsidiarität* (vgl. auch *Föderalismus* und *Kommunale Selbstverwaltung*), nach dem jede politische Entscheidung auf der niedrigsten politischen Ebene getroffen werden soll, auf der dies möglich und zweckmäßig ist.

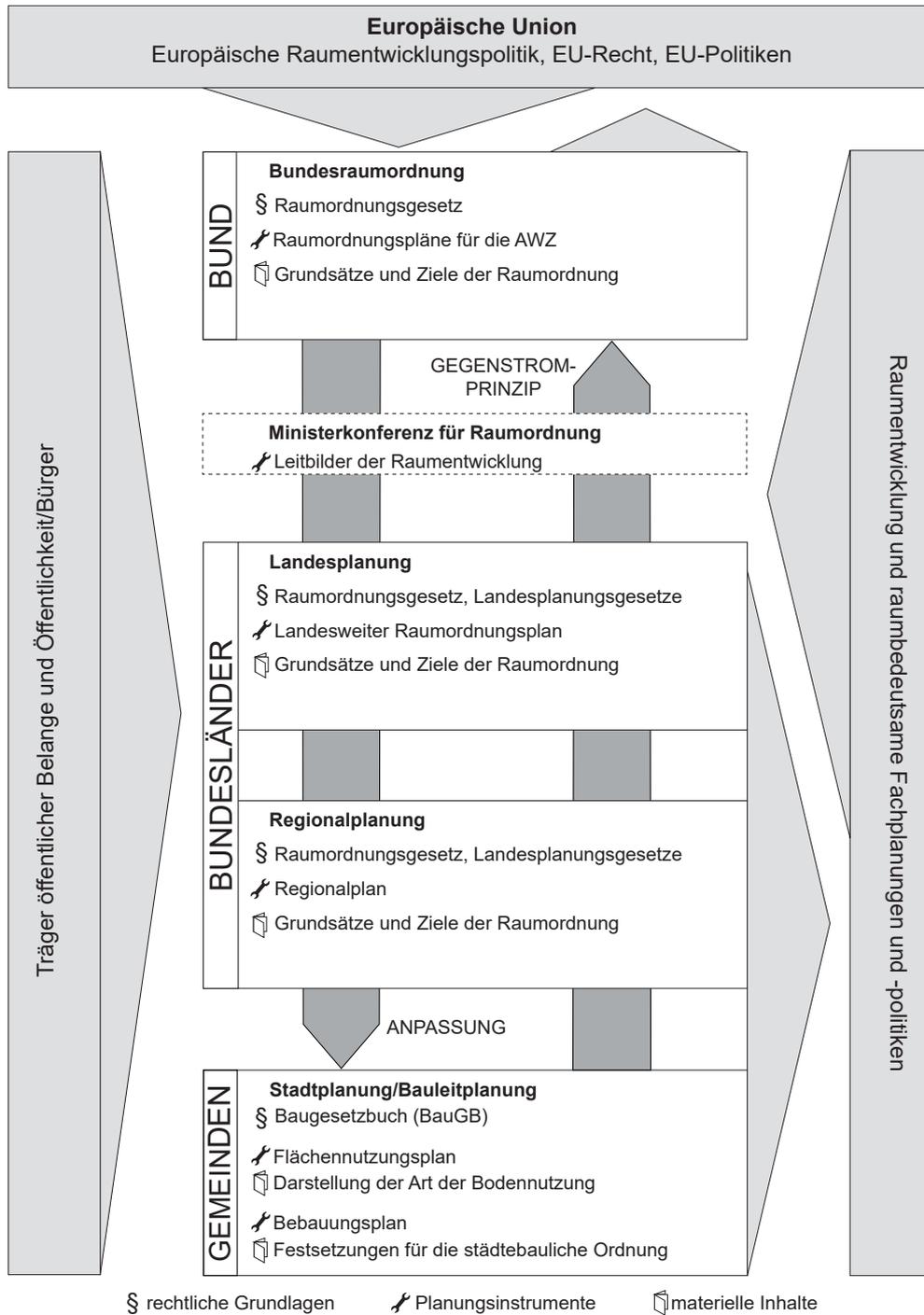
Oberste Ebene des deutschen Planungssystems ist die Bundesebene (Bundesraumordnung), deren wichtigste Funktion rechtlicher Natur ist. Im Raumordnungsgesetz (ROG) ist die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung verankert (*Nachhaltigkeit*). Es legt Grundsätze der Raumordnung als allgemeine Vorgaben zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes fest, insbesondere zur Siedlungs- und Freiraumstruktur (*Siedlung/Siedlungsstruktur*; *Freiraum*) und zur *Infrastruktur*, und enthält Vorgaben für die Gesetzgebung der Länder sowie zur Bindungswirkung in Bezug auf *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*. Die Bundesraumordnung definiert somit die materiellen Richtlinien für die Raumplanung, die von den nachfolgenden Planungsebenen berücksichtigt und konkretisiert werden, wobei die Länder auf Grundlage der konkurrierenden Gesetzgebung, unter die die Raumordnung seit der Föderalismusreform 2006 fällt, das Recht haben, vom Bundesrecht abzuweichen. Von der seit 2008 im ROG verankerten Möglichkeit, in sachlich begrenztem Umfang auch Raumordnungspläne des Bundes zu erstellen, hat die Bundesraumordnung bisher nur begrenzt – für die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in Nord- und Ostsee – Gebrauch gemacht.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), die sich aus den für Raumordnung zuständigen Ministern des Bundes und der Länder zusammensetzt, dient der gegenseitigen Information und Abstimmung über bundesweit bedeutsame Fragen der Raumordnung und -entwicklung. Sie beschließt u. a. die (nicht rechtsverbindlichen) *Leitbilder der Raumentwicklung* sowie Empfehlungen für die überörtliche Planung in Deutschland.

Das ROG überträgt den Ländern als mittlerer Planungsebene weitreichende räumliche Planungskompetenzen sowie ein entsprechendes Instrumentarium zur Sicherung und Verwirklichung der Planung, das in den Landesplanungsgesetzen sowohl für die Länder als auch für die regionale Ebene maßgeblich konkretisiert wird. Wichtigstes Planungsinstrument auf der Länderebene (Landesplanung) sind die landesweiten Raumordnungspläne (häufig als Landesentwicklungsplan bezeichnet), die aufbauend auf den von der Bundesraumordnung festgelegten Grundsätzen der Raumordnung sachliche und räumliche Zielvorstellungen und Strategien für die räumliche Entwicklung im jeweiligen Bundesland formulieren.

Das ROG verpflichtet die Flächenländer (mit Ausnahme des Saarlandes) darüber hinaus, auch auf der teilräumlich-regionalen Ebene eine eigenständige überfachliche raumbezogene Planung – die Regionalplanung – zu institutionalisieren. Diese ist aus rechtlicher Sicht Teil der Landesplanung. Die Aufgabe der Regionalplanung besteht insbesondere in der Koordination der Flächennutzungsansprüche auf der regionalen Ebene, indem sie in den Regionalplänen im Gegenstromprinzip einerseits die Vorgaben der Landesraumordnungspläne konkretisiert und andererseits einen Rahmen für die räumlichen Entwicklungsvorstellungen der Kommunen setzt. Damit liegt sie in einem mehrfachen Spannungsfeld zwischen den kommunalen, regionalen und großräumigen, den gesamtträumlichen und fachplanerischen sowie den individuellen und gemeinwohlorientierten Interessen in einer Region. Sie nimmt eine Mittlerrolle zwischen der staatlichen Landesplanung, der örtlichen Raumplanung (Stadtplanung, Bauleitplanung) und den Fachplanungen ein und stellt daher de facto eine eigenständige Planungsebene dar. Zwischen den Bundesländern besteht ein großes Spektrum unterschiedlicher Organisationsformen der Regionalplanung. Diese reichen von einer gänzlich kommunal getragenen Regionalplanung durch die Landkreise oder

Abbildung 2: Das Mehrebenensystem der räumlichen Gesamtplanung in Deutschland (Raumplanung im engeren Sinne)



Quelle: Eigene Darstellung, verändert nach BBSR 2012: 128

## Raumplanung

kommunale Planungsverbände, einer gemeinschaftlichen Regionalplanung, in der eine staatliche Planungsstelle für die Aufstellung des Regionalplanes zuständig ist, dieser aber von einem kommunal besetzten Gremium beschlossen wird, bis zu einer rein staatlichen Regionalplanung. Auch die Größe der Regionalplanungsregionen divergiert zwischen den Bundesländern erheblich (Priebis 2013: 84 ff.).

Die eng mit dem Subsidiaritätsprinzip in Verbindung stehende kommunale Raumplanung ist Teil der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung. Diese gibt den Kommunen das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Unter der kommunalen Raumplanung wird üblicherweise die Stadtplanung verstanden. Sie ist die querschnittsorientierte Planung zur Ordnung, Lenkung und Entwicklung von städtischen und ländlichen Gemeinden. Neben einem breiten Spektrum informeller Instrumente und Pläne wie Stadtentwicklungsplan, Integriertes Stadtentwicklungskonzept, Masterplan usw. (▷ *Stadtentwicklungsplanung*; ▷ *Integrierte Stadtentwicklung*) umfasst die Stadtplanung vor allem die Bauleitplanung, die die Aufgabe hat, die städtebauliche Entwicklung und Ordnung eigenverantwortlich zu gestalten. Den Kommunen als unterster Planungsebene kommt daher die letztendliche Entscheidung über die Bodennutzung auf ihrem Territorium zu. Die Bauleitplanung ist eine kommunale Pflichtaufgabe. Sie ist bundeseinheitlich durch das Baugesetzbuch (BauGB) geregelt und unterliegt den Rahmenbedingungen, die durch die höheren Planungsebenen vorgegeben werden. Sie soll einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und einer sozial gerechten Bodennutzung dienen und die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde in diesem Sinne lenken. Die Bauleitplanung ist zweistufig aufgebaut. Die vorbereitende Bauleitplanung (▷ *Flächennutzungsplan*, in Österreich Flächenwidmungsplan) legt für das gesamte Gemeindegebiet die Art der Bodennutzung in den Grundzügen fest, während die verbindliche Bauleitplanung (▷ *Bebauungsplan*) für einzelne Teilgebiete der Gemeinde parzellenscharf Art und Maß der baulichen Nutzung definiert.

Das Mehrebenensystem der überfachlichen Raumplanung erfährt von drei Seiten Einflüsse von außen: Erstens ist ein förmliches Beteiligungsverfahren sowohl der Träger öffentlicher Belange wie auch der weit definierten Öffentlichkeit Bestandteil jedes formellen Planungsverfahrens. Während eine ▷ *Öffentlichkeitsbeteiligung* in der Bauleitplanung bereits seit den 1970er Jahren etabliert ist, wurde sie auf der Regional- und Landesebene erst mit der Novelle des ROG im Jahr 2004 obligatorisch.

Zweitens wirkt die ▷ *Europäische Union* (EU) auf das deutsche Planungssystem ein. Die EU verfügt zwar über keine eigene Kompetenz für verbindliche überfachliche raumbezogene Planungen und stellt damit keine Planungsebene innerhalb des dargestellten Mehrebenensystems dar, nimmt aber über ihre Gesetzgebung, raumbedeutsame Sektorpolitiken sowie informelle Diskurse zur europäischen Raumentwicklungspolitik Einfluss auf das System der Raumplanung in Deutschland. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern haben die Einflüsse durch die EU zwar nur zu Anpassungen innerhalb eines gereiften Systems (▷ *Geschichte der Raumordnung*), nicht aber zu deutlichen Systembrüchen geführt (ESPON COMPASS 2017). Dennoch sind sie heute insbesondere durch die EU-Umweltgesetzgebung in Planungsverfahren allgegenwärtig und verlangen zum Teil ein verändertes Planungsverständnis. So nimmt die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) der EU (▷ *FFH-Verträglichkeitsprüfung*) in der deutschen Raumplanung eine Sonderstellung ein, indem für die Flächen des Natura-2000-Netzes ein Verschlechterungsverbot des ökologischen Zustandes gilt, das den ansonsten üblichen Abwägungsspielraum zwischen ökologischen,

ökonomischen und sozialen Belangen erheblich einschränkt (Chilla/Kühne/Neufeld 2016: 63 f.). Zudem ging die Umsetzung der EU-Richtlinie zur strategischen *Umweltprüfung* (2001/42/EG) in nationales Recht auf allen räumlichen Ebenen mit Erweiterungen der Planungsverfahren sowie weitaus umfassenderen Begründungs- und Beteiligungspflichten einher.

Drittens steht die Raumplanung in einem engen Wechselverhältnis mit den raumbedeutsamen Fachplanungen und -politiken sowie der überwiegend informellen Raumentwicklung.

### 3 Raumplanung und raumbedeutsame Fachplanungen

---

Die Raumplanung ist die zusammenfassende, übergeordnete räumliche Gesamtplanung, die die verschiedensten fachlichen Belange an den Raum koordiniert sowie private und öffentliche Belange zum Ausgleich führt. Durch die damit einhergehende Überfachlichkeit grenzt sie sich von den raumbedeutsamen Fachplanungen wie z. B. der *Landschaftsplanung* oder der *Verkehrsplanung* ab, die auf der Basis eigener Fachgesetze dazu dienen, konkrete sektorale Aufgaben und Maßnahmen planerisch abzuwägen, und dabei Raum bzw. Boden in Anspruch nehmen oder die räumliche Entwicklung bzw. Funktion eines Gebietes beeinflussen. Die Fachplanungen lassen sich differenzieren in linienförmige und standortbezogene Infrastrukturplanungen (mit raumbedeutsamen Verfahren der *Planfeststellung*), Schutzgebietsausweisungen sowie sonstige Fachplanungen, insbesondere raumbedeutsame fachliche Ressourcen- und Rahmenplanungen (Reitzig 2011: 387 f.).

Die räumliche Gesamtplanung ist also einer unter vielen institutionalisierten Akteuren, die Einfluss auf die räumliche Entwicklung nehmen. Ihre Aufgabe ist es, gegenüber diesen Fachbehörden horizontal zu koordinieren. Die Steuerungswirkung der Raumplanung auf die realen räumlichen Entwicklungsprozesse darf dabei aber nicht überschätzt werden. Viele Fachplanungen, beispielsweise die Verkehrsplanung, sind nicht nur mit umfangreichen Haushaltsmitteln ausgestattet, sondern haben auch eine größere politische Macht. Das Verhältnis zwischen der Raumplanung und den raumbedeutsamen Fachplanungen ist daher äußerst komplex. So kann grundsätzlich als längerfristiger Trend eine wachsende Eigenständigkeit der Fachplanungen konstatiert werden, die sich gegen den Koordinierungsanspruch der Raumplanung als sektorübergreifende Gesamtplanung wehren, sodass viele horizontale Koordinierungsprobleme im Raum ungelöst bleiben.

Allerdings hat auch die Raumplanung Möglichkeiten, auf die Fachplanungen einzuwirken. Diese sind zum einen rechtlicher Natur: In vielen Fachplanungsgesetzen bestehen sogenannte Raumordnungsklauseln, denen zufolge die Fachplanungen Ziele und Grundsätze der Raumordnung zu beachten bzw. zu berücksichtigen haben. Zum anderen ergeben sich Steuerungsmöglichkeiten aus dem diskursiven und persuasiven Charakter der Raumplanung: Sie kann dann erfolgreich auf Fachplanungen einwirken, wenn

- sie qualifizierte Fachbeiträge leisten kann, z. B. durch Analysen der räumlichen Auswirkungen bei Planungen sozialer Infrastrukturen (*Soziale Infrastruktur*),
- sie ihre (sehr begrenzten) politischen Einwirkungsmöglichkeiten gemeinsam mit anderen Politiken einsetzen kann, um gemeinsam Ziele zu erreichen, z. B. bei der Schaffung einer notwendigen Akzeptanz beim Rückbau von nicht mehr tragfähigen Infrastrukturen infolge des demografischen Wandels (*Demografischer Wandel*), oder

## Raumplanung

- sie, etwa bei umstrittenen Infrastrukturprojekten, ihre bewährten Beteiligungs- und Kommunikationsverfahren (▷ *Beteiligung*) anbieten und einsetzen kann, mit denen Fachplanungen häufig weniger Erfahrungen haben (Blotevogel/Danielzyk/Münter 2014: 101 f.).

Zudem ist auf fachliche Handlungsfelder, wie z. B. den oberflächennahen Rohstoffabbau, hinzuweisen, für die keine eigenständige Fachplanung existiert und die für die zukunftsfähige Regelung ihrer Belange auf die überörtliche Raumplanung angewiesen sind. Diese sind in der Regel entsprechend kooperativer eingestellt.

## 4 Raumplanung und Raumentwicklung

---

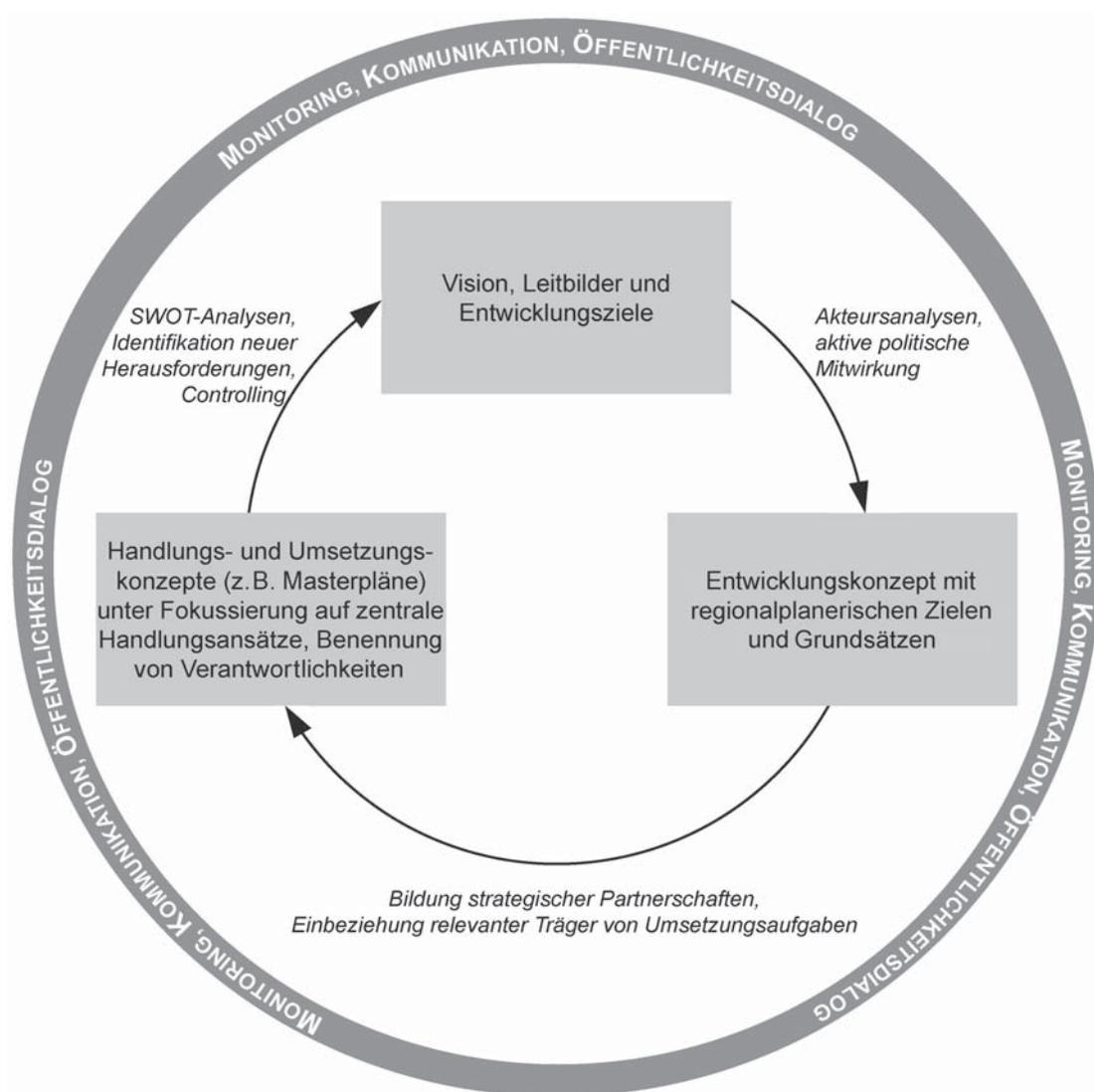
Die räumliche Entwicklung eines Teilraums wird nicht nur durch die formelle Raumplanung und die raumbezogenen Fachplanungen, sondern auch durch vielfältige Formen der informellen Planung (▷ *Informelle Planung*) – sowohl der institutionalisierten Raumplanung als auch anderer Planungen und Politiken – beeinflusst. Zwar gehört die Entwicklung von Räumen auf allen Ebenen zu den Zielen der formellen Raumplanung, doch hat sich gezeigt, dass deren Instrumentarium nur wenig und allenfalls in Verbindung mit handlungsorientierten informellen Instrumenten und Formaten zur Steuerung einer zukunftsorientierten und leitbildgerechten Raumentwicklung geeignet ist. Selbiges lässt sich für die Erfüllung der prozessualen Funktionen der öffentlichen Aufgabe Raumplanung konstatieren (s. Abb. 1). Insofern besteht eine breite Überlappung zwischen Raumplanung und Raumentwicklung mit der Folge, dass sich beide Begriffe nicht eindeutig voneinander abgrenzen lassen.

Die vielfältigen Initiativen zur Raumentwicklung haben insbesondere auf der kommunalen und regionalen Ebene eine Fülle an „Formaten“ und damit verbunden Instrumenten hervorgebracht, die in der Regel einen prozessualen Charakter aufweisen: Nach einer Analyse der Stärken und Schwächen des jeweiligen Raums, etwa in Form eines Entwicklungskonzepts, werden Perspektiven und Handlungsoptionen aufgezeigt und Schritte der Umsetzung einschließlich vordringlicher Projekte definiert. Diese Ansätze sind im planungsrechtlichen Sinne nicht rechtsverbindlich, sondern wirken durch kooperative Selbstbindung der beteiligten Akteure. Sie können einerseits der Umsetzung von Zielen der verbindlichen Raumplanung dienen, die nicht schon durch ihre Verabschiedung „Realität“ werden, sondern des Handelns raumentwicklungsrelevanter Akteure bedürfen. Andererseits kompensieren informelle Ansätze Schwächen der Funktionsfähigkeit der formell verfassten Planung, die mit ihren normierten Verfahren der Komplexität der Herausforderungen wie auch den Anforderungen der Flexibilität und raschen Reaktion vielfach nicht gerecht werden kann. Das verweist auf ein verändertes Verständnis staatlichen Handelns (Fürst 2010) und neue Planungskulturen: Diese sind eher durch kooperatives, netzwerkförmiges Handeln grundsätzlich gleichberechtigter Akteure und weniger durch top-down geprägtes Regierungshandeln bestimmt (▷ *Planungskultur*). Es kommt dabei zu einer Ergänzung wie auch zu einem „By-passing“ formeller Planungsstrukturen (Blotevogel/Danielzyk/Münter 2014: 102). Beispiele dafür sind etwa Agenturen und Gesellschaften der Regional- und Kommunalentwicklung.

Gerade auf der regionalen Handlungsebene zeigt sich vielfach, dass die erfolgreiche Entwicklung einer Region nur durch eine Kombination formeller Planungsverfahren und informeller Ansätze möglich ist. Die jeweils konkret angemessene Verknüpfung im Sinne einer Regional Governance (▷ *Governance*) hängt von den regionalen Rahmenbedingungen ab. Ein konzeptionell

weit entwickelter Ansatz, der Strategien der Raumentwicklung und formelle Raumplanung miteinander verbindet, ist die Strategische Regionalplanung (s. Abb. 3; ► *Strategische Planung*). Diese basiert auf einer Verzahnung der Ordnungs- mit der Entwicklungsaufgabe der Regionalplanung und den prozessualen Komponenten der Raumentwicklung (Inhalt, Governance und Umsetzungsbezug) (Vallée/Brandt/Fürst et al. 2012).

**Abbildung 3: Elemente der Strategischen Regionalplanung (Produkte und Prozesse)**



Quelle: Vallée/Brandt/Fürst et al. 2012: 173

## Raumplanung

Ein Vorteil der vielfältigen Strategien und Ansätze der Raumentwicklung ist, dass sie ihre Handlungsorientierung mit dem Zugang zu Fördermitteln unterlegen können. Dabei spielen insbesondere Mittel aus den verschiedenen EU-Strukturfonds (▷ *Europäische Regionalpolitik* wie ländliche Entwicklung) eine große Rolle. Das macht diese Ansätze für die beteiligten Akteure attraktiv. Insoweit hat die EU zwar nur relativ geringen Einfluss auf die integrative formelle Raumplanung, nimmt aber stärkeren Einfluss auf die Strategien der Raumentwicklung durch die Definition von Förderbedingungen, der zu beteiligenden Akteure, der Organisationsform der Raumentwicklung usw. (ESPON COMPASS 2017). Das fördert die Wettbewerbsfähigkeit und Lebensqualität der Teilräume, kann aber auch zur selektiven Behandlung von relevanten Themen und Herausforderungen beitragen: Förderpolitisch „attraktive“ Aufgaben werden mehr oder weniger kooperativ gelöst, konfliktträchtige Themen hingegen häufig gemieden.

Formelle Raumplanung und Strategien der Raumentwicklung können durchaus auch in ein Konkurrenzverhältnis zueinander geraten. Für die erfolgreiche Entwicklung eines Teilraums wird es auf die spezifisch angemessenen Verknüpfungsformen im Sinne einer Territorial Governance ankommen, die sich die Stärken beider Perspektiven zunutze macht. Das kann am Ende dazu führen, dass Organisations- und Handlungsformen der Raumplanung sich weiterentwickeln und in beiden Perspektiven eingesetzt werden (was bisher eher seltener der Fall ist) oder aber neue Organisationsformen wie Agenturen und Entwicklungsgesellschaften an Bedeutung gewinnen, weshalb dann auch gelegentlich nur noch von einer „Raumentwicklung unter Beteiligung öffentlicher Akteure“ (Selle 2006) die Rede ist. Die kaum noch überschaubare Vielfalt von Kooperationsansätzen auf regionaler und interkommunaler Ebene ist ein Ausdruck dessen.

## 5 Schlussfolgerungen

---

Das in seinen wesentlichen Grundzügen vor allem in den 1960er und 1970er Jahren entstandene System der raumbezogenen Planung in der Bundesrepublik Deutschland konnte seinen intendierten umfassenden Koordinierungs- und Steuerungsanspruch hinsichtlich der räumlichen Entwicklung nie vollständig verwirklichen. Insbesondere die Gestaltungsansprüche der integrativen formellen Raumplanung erwiesen und erweisen sich als so umfassend, dass angesichts der Komplexität der Verhältnisse, begrenzter Ressourcen und der unübersehbaren Konkurrenzen mit raumbezogenen Fachplanungen und Ansätzen der Raumentwicklung die Realisierung kaum möglich ist (vgl. Blotevogel/Schelhaas 2011: 160 ff.). Heute sind die Erwartungen an das, was Raumplanung in einem Staat mit sozialer Marktwirtschaft unter der Rahmenbedingung der ▷ *Globalisierung* leisten kann, realistischer geworden: einen gewissen Beitrag zu einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung und zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

Zudem ist das System der formellen Raumplanung seit seiner Implementierung in Deutschland fast unverändert geblieben, es gab lediglich punktuelle Modifikationen. Ein besonderes Problem ist dabei, dass das Instrumentarium der verbindlichen Raumplanung in Zeiten des Wachstums entwickelt wurde und überwiegend auf dessen „Ordnung“ ausgerichtet war. Auch angesichts deutlich veränderter Herausforderungen und Rahmenbedingungen gegenüber der Zeit seiner Entstehung sind seine Leistungsfähigkeit und Steuerungswirkung daher heute vielfach begrenzt. Es ist bis heute in erster Linie bei der „Ordnung“ und verträglichen Gestaltung neuer Entwicklungen (z. B. großflächiger ▷ *Einzelhandel*, Standorte für regenerative Energie) erfolgreich,

kann aber kaum angemessen auf andere wichtige Herausforderungen für räumliche Entwicklung (z. B. demografischer Wandel, Digitalisierung) reagieren. Vielmehr steigt dadurch die Bedeutung von handlungsorientierten, mit Fördermitteln unterlegten Ansätzen der Raumentwicklung, die nicht zuletzt stark von entsprechender EU-Politik beeinflusst werden. In städtischen wie ländlichen Räumen (> *Ländliche Räume*) entstehen gerade auf regionaler Ebene daher vielfältige Organisationsformen und Strategien zur Raumentwicklung, die oftmals wenig oder gar nicht mit der raumbezogenen Planung verbunden sind. Zugleich werden die Verfahren der formellen Raumplanung durch die in den letzten Jahrzehnten deutlich erhöhten Anforderungen an Öffentlichkeitsbeteiligung, Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfungen und allgemein an die Rechtssicherheit immer aufwendiger und komplexer, sodass ihre Attraktivität für Politik und Öffentlichkeit erheblich nachlässt.

Dennoch können auch erfolgreiche Aspekte hervorgehoben werden: So schafft die formelle Raumplanung Rechtssicherheit für Investitionen und andere Aktivitäten privater Akteure und trägt zur vertikalen Koordinierung zwischen den verschiedenen Ebenen bei: Trotz der unübersehbaren Spannung zwischen überörtlichem Steuerungsanspruch und kommunaler Selbstverwaltung sind das Prinzip der Subsidiarität und das Gegenstromprinzip erfolgreiche Ansätze, um für die Beteiligten vielfach gute Lösungen zu finden, die Entwicklungen unter der Zielsetzung einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung ermöglichen.

Die grundlegenden Zielsetzungen der Raumplanung und Raumentwicklung wie die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Gestaltung einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung sind unverändert aktuell, ja politisch eher noch bedeutsamer geworden (vgl. Diskussionen um „abgehängte Räume“ und die Sustainable Development Goals). Daher kommt es auf eine adäquate Verbindung von formeller Raumplanung und Raumentwicklung an. Das erfordert eine angemessene Verknüpfung formeller und informeller Perspektiven im Sinne einer modernen Territorial Governance. Dafür sind Kommunikation und Konsensbildung ebenso notwendig wie rechtsverbindliche Zielsetzungen und, wo nötig, hierarchische Entscheidungen. In diesem Sinne werden formelle Raumplanung und Raumentwicklung nur gemeinsam erfolgreich und wirkungsvoll sein können, so wie es beispielhaft im Ansatz der Strategischen Regionalplanung (Vallée/Brandt/Fürst et al. 2012) skizziert wurde.

## Literatur

---

Blotevogel, H. H.; Danielzyk, R.; Münter, A. (2014): Spatial Planning in Germany: Institutional Inertia and New Challenges. In: Reimer, M.; Getimis, P.; Blotevogel, H. H. (eds.): Spatial planning systems and practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes. New York, 83-108.

Blotevogel, H. H.; Schelhaas, B. (2011): Geschichte der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 76-202.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.

Chilla, T.; Kühne, O.; Neufeld, M. (2016): Regionalentwicklung. Stuttgart.

## Raumplanung

- ESPON COMPASS (2017): Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe – Questionnaire: Germany. Unveröffentlicht.
- Fürst, D. (2010): Raumplanung – Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold.
- Fürst, D.; Mäding, H. (2011): Raumplanung unter veränderten Verhältnissen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 11-73.
- Priebs, A. (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig.
- Reitzig, F. (2011): Fachplanungen, insbesondere raumbedeutsame Fachplanungen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 387-392.
- Selle, K. (Hrsg.) (2006): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse. Dortmund. = Planung neu denken 1.
- Turowski, G. (2005): Raumplanung (Gesamtplanung). In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Aufl. Hannover, 893-898.
- Vallée, D.; Brandt, T.; Fürst, D.; Konze, H.; Priebs, A.; Schmidt, P. I.; Scholich, D.; Tönnies, G. (2012): Modell einer Strategischen Regionalplanung in Deutschland. In: Vallée, D. (Hrsg.): Strategische Regionalplanung. Hannover, 169. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237.

## Weiterführende Literatur

---

- Albers, G.; Wékel, J. (2015): Stadtplanung. Darmstadt.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover.
- Henckel, D.; von Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.) (2010): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden.
- Priebs, A. (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig.

Bearbeitungsstand: 10/2018