

# Kapitelübersicht

0	Zur Rolle der Raumplanung in der Gesellschaft	1
1	Raumplanung unter veränderten Verhältnissen	11
2	Geschichte der Raumordnung	75
3	Konzepte und Inhalte der Raumordnung	203
4	Methoden der Raumplanung	279
5	Rechtlicher und institutioneller Rahmen der Raumplanung	379
6	Programme, Pläne und Verfahren der Raumplanung	435
7	Verwirklichung und Sicherung der Raumordnung	499
8	Umsetzung der Raumplanung	567
9	Ausgewählte Spannungsfelder der Raumentwicklung	637
10	Raumplanung in und mit europäischen Nachbarländern	757

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	V
Kapitelübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Autorinnen und Autoren	XXI
Mitglieder des Redaktionsausschusses	XXIII
<b>0 Zur Rolle der Raumplanung in der Gesellschaft</b>	<b>1</b>
Jürgen Schultheis	
<b>1 Raumplanung unter veränderten Verhältnissen</b>	
Dietrich Fürst, Heinrich Mäding	
<i>Heinrich Mäding</i>	
<b>1.1 Raumplanung als öffentliche Aufgabe</b>	<b>11</b>
1.1.1 Funktionen der Raumplanung	11
1.1.2 Raumplanung als Aufgabe der öffentlichen Verwaltung	16
1.1.3 Raumplanung als Tätigkeit	19
<b>1.2 Große Trends</b>	<b>21</b>
1.2.1 Wirtschaftlicher Wandel	23
1.2.2 Gesellschaftlicher Wandel	28
1.2.3 Ökologischer Wandel	35
1.2.4 Fazit über alle Trends	39
<b>1.3 Suprastaatlicher und staatlicher Rahmen</b>	<b>40</b>
1.3.1 Europäische Union	40
1.3.2 Bundesrepublik Deutschland	43

*Dietrich Fürst*

<b>1.4</b>	<b>Politik und Verwaltung im Wandel</b>	46
1.4.1	Die Herausforderungen	46
1.4.2	Wandel des Staatsverständnisses und der Staatsfunktionen	47
1.4.3	Fließende Grenzziehungen zwischen staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteursstrukturen	54
1.4.4	Neue Steuerungsformen außerhalb der herkömmlichen Entscheidungsstrukturen	55
<b>1.5</b>	<b>Raumplanung unter veränderten Verhältnissen</b>	56
1.5.1	Materielle Änderungen	57
1.5.2	Prozedurale Änderungen	58
1.5.3	Veränderte Einstellungen und institutionelle Weiterentwicklungen	61
1.5.4	Grenzen des regionalplanerischen Bedeutungsgewinns	62
1.5.5	Differenzierung zwischen den Ebenen	64
1.5.6	Regionalplanung als Teil der Regional Governance	65
1.5.7	Folgerungen	66

## **2** **Geschichte der Raumordnung**

Hans H. Blotevogel, Bruno Schelhaas

*Hans H. Blotevogel*

<b>2.1</b>	<b>Gelenkte Raumentwicklung als implizite Raumordnung in der Geschichte</b>	76
2.1.1	Antike, Mittelalter und Frühe Neuzeit	76
2.1.2	Raumplanung im 19. Jahrhundert	77
<b>2.2</b>	<b>Raumordnung in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts</b>	82
2.2.1	Die Anfänge der Regionalplanung: Groß-Berlin und Ruhrgebiet	83
2.2.2	Raumordnung in der Weimarer Republik: die Implementierung der Regionalplanung und die Diskussion über Raumordnung	88
2.2.3	Raumordnung im nationalsozialistischen Staat	101

<b>2.3</b>	<b>Raumordnung im westlichen Deutschland 1945 bis 1990</b>	115
2.3.1	Raumordnung in der frühen Nachkriegszeit: Kontinuität und Neubeginn	115
2.3.2	Die Diskussion über die Institutionalisierung der Raumordnung in den 1950er Jahren	122
2.3.3	Raumordnung in den 1960er und frühen 1970er Jahren: die Blütezeit der räumlichen Gesamtplanung	134
2.3.4	Raumordnung in den späten 1970er und in den 1980er Jahren: Bedeutungsverlust und neue Akzente	160

*Bruno Schelhaas*

<b>2.4</b>	<b>Räumliche Planung in der SBZ und DDR 1945 bis 1990</b>	169
2.4.1	Landesplanung 1945 bis 1952	169
2.4.2	Von der Landesplanung zur Gebietsplanung 1952 bis 1965	172
2.4.3	Von der technisch-gestalterischen Gebietsplanung zur komplex-territorialen Bezirksplanung 1965 bis 1990	177
2.4.4	Abwicklung der DDR-Territorialplanung	181

*Hans H. Blotevogel*

<b>2.5</b>	<b>Raumordnung in den 1990er Jahren</b>	182
<b>2.6</b>	<b>Historische Längsschnittthemen im bewertenden Rückblick</b>	186
2.6.1	Raumordnung in unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen	186
2.6.2	Lehren aus der Geschichte für die Raumordnung heute?	188

### **3 Konzepte und Inhalte der Raumordnung**

Lothar Benzel, Hans-Jörg Domhardt, Thomas Kiwitt,  
Matthias Proske, Christoph Scheck, Theophil Weick

<b>3.1</b>	<b>Leitbilder und Konzepte zur zukünftigen Raumentwicklung</b>	203
3.1.1	Definitivische Vorbemerkungen	203
3.1.2	Grundlegende Raumstrukturprinzipien und Konzepte zur Raumentwicklung	206
3.1.3	Aktuelle Leitbilder der Raumentwicklung	225

<b>3.2</b>	<b>Kerninhalte und zentrale Planelemente von Raumordnungsplänen</b>	233
3.2.1	Anforderungen an die Ausgestaltung von Raumordnungsplänen unter veränderten Rahmenbedingungen im Überblick	233
3.2.2	Zentrale Planelemente im Bereich „Siedlungsstruktur“	239
3.2.3	Zentrale Planelemente im Bereich „Infrastruktur“	248
3.2.4	Zentrale Planelemente im Bereich „Freiraumstruktur“	258
3.2.5	Anforderung an zukünftige Festlegungen in Regionalplänen	265

## **4 Methoden der Raumplanung**

Wolfgang Roggendorf, Bernd Scholl, Frank Scholles,  
Walter Schönwandt, Rolf Signer

<b>4.1</b>	<b>Einführung</b>	279
------------	-------------------	-----

*Bernd Scholl*

<b>4.2</b>	<b>Methoden, Einordnung sowie Denkmuster für Einsatz und Umgang in der Raumplanung</b>	281
4.2.1	Einordnung des Begriffes „Methode“	281
4.2.2	Denkmuster für den Einsatz und den Umgang mit Methoden	281

*Walter Schönwandt*

<b>4.3</b>	<b>Probleme als Ausgangspunkt für die Auswahl und den Einsatz von Methoden</b>	291
4.3.1	„Probleme zuerst“	292
4.3.2	Das zugrunde liegende Planungsmodell	294
4.3.3	Key Seven	298
4.3.4	Zusammenfassung	310

*Rolf Signer*

<b>4.4</b>	<b>Ein Klärungsprozess für komplexe Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung</b>	310
4.4.1	Die Wolken-Baum-Metapher	310
4.4.2	Voraussetzung: Die Lagebeurteilung	311

4.4.3	Der Anfang („Die Wolke“)	316
4.4.4	Das – vorläufige – Ende („Der Baum“)	317
4.4.5	Der Klärungsprozess	322
4.4.6	Das Repertoire	326

*Bernd Scholl*

<b>4.5</b>	<b>Die Methode der Testplanung – Exemplarische Veranschaulichung für die Auswahl und den Einsatz von Methoden in Klärungsprozessen</b>	<b>330</b>
4.5.1	Einführung	330
4.5.2	Grundlagen und methodische Wurzeln von Testplanungen	331
4.5.3	Einsatzmöglichkeiten	334
4.5.4	Grundprinzipien	336
4.5.5	Operative Umsetzung	337
4.5.6	Technische Unterstützung	344
4.5.7	Perspektiven	345

*Wolfgang Roggendorf, Frank Scholles*

<b>4.6</b>	<b>Methodenunterstützung durch Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Technik)</b>	<b>346</b>
4.6.1	Anforderungen an den Einsatz von IuK-Technik	346
4.6.2	Visualisierungen/Multimedia	348
4.6.3	Modellierung mit GIS-Unterstützung	350
4.6.4	Geodateninfrastrukturen	352
4.6.5	Zugang zu Daten	356
4.6.6	Unterstützung der Prognose	357
4.6.7	Beteiligung mit IuK-Technik	360
4.6.8	Bewertungs- und Entscheidungsunterstützung	362
4.6.9	Abschließende Hinweise: IuK-Technik in komplexen Problemlagen	363

*Wolfgang Roggendorf, Bernd Scholl, Frank Scholles, Walter Schönwandt, Rolf Signer*

<b>4.7</b>	<b>Maximen für Auswahl und Einsatz von Methoden</b>	<b>364</b>
4.7.1	„Probleme zuerst“	364

4.7.2	Aufgabentyp klären	365
4.7.3	Risiken beachten	365
4.7.4	Nichts Wichtiges vergessen	366
4.7.5	Aufwand begrenzen	367
4.7.6	Komplexität reduzieren	367
4.7.7	Klarheit im Argumentieren	368

## **5 Rechtlicher und institutioneller Rahmen der Raumplanung**

*Wolfgang Durner, Stefan Greiving, Frank Reitzig*

*Frank Reitzig*

<b>5.1</b>	<b>Verfassungsrechtliche Grundlagen</b>	379
5.1.1	Einführende Hinweise	379
5.1.2	Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern	380
5.1.3	Verhältnis zum Bodenrecht und zum Fachplanungsrecht	381
5.1.4	Ressortprinzip und Entwicklung der Ressortzuordnung	383
5.1.5	Materielle Vorgaben der Verfassung	384
5.1.6	Mitwirkung bei der Entwicklung der Europäischen Union	385

*Stefan Greiving, Frank Reitzig*

<b>5.2</b>	<b>Übersicht über die Planungsarten</b>	385
5.2.1	Gesamtplanung auf überörtlicher und örtlicher Ebene	385
5.2.2	Fachplanungen, insbesondere raumbedeutsame Fachplanungen	387
5.2.3	Strategische und operative Planungen	392

*Wolfgang Durner*

<b>5.3</b>	<b>Raumordnung auf der europäischen Ebene</b>	395
5.3.1	Akteure der europäischen Raumordnung	395
5.3.2	Planungskompetenzen der Europäischen Union	395

5.3.3	Raumbedeutsame Fachplanungen der Europäischen Union	398
5.3.4	Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich der Raumordnung	400
5.3.5	Bilanz und Ausblick	403

*Stefan Greiving, Frank Reitzig*

<b>5.4</b>	<b>Die Ebenen Bund, Länder, Regionen und Kommunen</b>	404
5.4.1	Regelungsgegenstände der Raumplanung	404
5.4.2	Normierung der Zielsysteme	406
5.4.3	Normkategorien der Raumplanung (Inhalt, Geltungsdauer, Flexibilität)	408
5.4.4	Politische, institutionelle und theoretische Probleme der Zielbestimmung	410
5.4.5	Behörden der Raumordnung und Träger der Raumordnungsplanung	414
5.4.6	Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung	416
5.4.7	Koordination der Raumordnung	419
5.4.8	Rechtlicher und institutioneller Rahmen der Bauleitplanung	421
5.4.9	Rechtskontrolle raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen	425

## **6 Programme, Pläne und Verfahren der Raumplanung**

Rainer Danielzyk, Konrad Goppel, Jörg Knieling,  
Heinz Konze, Petra Ilona Schmidt

*Konrad Goppel*

<b>6.1</b>	<b>Programme und Pläne</b>	435
6.1.1	Programme und Pläne der Europäischen Union mit raumplanerischer Ausrichtung	436
6.1.2	Programme und Pläne des Bundes	438
6.1.3	Programme und Pläne der Länder	439
6.1.4	Bauleitplanung	447
6.1.5	Ausblick	449



*Petra Ilona Schmidt, Heinz Konze*

<b>6.2</b>	<b>Planaufstellungs- und -änderungsverfahren</b>	451
6.2.1	Planaufstellungs- und -änderungsverfahren im Überblick	451
6.2.2	Unterschiede zwischen Verfahrensebenen, Verfahrensgrundlagen und -regeln in den Ländern	456
6.2.3	Die Verfahrensschritte im Einzelnen	458
6.2.4	Darstellung der voraussichtlichen Planauswirkungen auf öffentliche Haushalte	469

*Rainer Danielzyk, Jörg Knieling*

<b>6.3</b>	<b>Informelle Planungsansätze</b>	473
6.3.1	Planungstheoretische Einordnung informeller Planungsansätze	473
6.3.2	Definition und Problematisierung des Begriffs „informelle Planung“	475
6.3.3	Systematisierung	476
6.3.4	Informelle Planungsansätze auf den verschiedenen Ebenen räumlicher Planung	485
6.3.5	Kommunikative Formen und Verfahren informeller Planung	488
6.3.6	Potenziale und Restriktionen informeller Planungsansätze	492
6.3.7	Zusammenfassende Reflexion und Ausblick	494

## **7 Verwirklichung und Sicherung der Raumordnung**

*Ulrich Höhnberg, Christian Jacoby*

<b>7.1</b>	<b>Instrumente zur Verwirklichung und Sicherung der Raumordnung</b>	499
------------	---	-----

*Ulrich Höhnberg*

<b>7.2</b>	<b>Raumordnungsverfahren</b>	501
7.2.1	Zweck und Aufgabe des Raumordnungsverfahrens	502
7.2.2	Gegenstand des Raumordnungsverfahrens (einschließlich Alternativenprüfung)	503
7.2.3	Durchführung des Raumordnungsverfahrens (Verfahrensablauf)	505

7.2.4	Ergebnis des Raumordnungsverfahrens	509
7.2.5	Verhältnis des Raumordnungsverfahrens zu anderen Vorprüfungen und zu planerischen Festlegungen	511
7.2.6	Vereinfachtes Raumordnungsverfahren	513
<b>7.3</b>	<b>Landesplanerische Stellungnahme</b>	514
<b>7.4</b>	<b>Sicherungsinstrumente mit Verwaltungsaktcharakter</b>	515
7.4.1	Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen	515
7.4.2	Anpassungs- und Planungsgebote für die Bauleitplanung	517
7.4.3	Zulassung von Zielabweichungen	518

*Christian Jacoby*

<b>7.5</b>	<b>Verwirklichung durch raumordnerische Zusammenarbeit</b>	520
7.5.1	Vertragliche Vereinbarungen	522
7.5.2	Informelle Kooperationsinstrumente	533
7.5.3	Raumbeobachtung, Rauminformationen und Fachberatung	540
<b>7.6</b>	<b>Monitoring, Evaluation und Controlling</b>	547
7.6.1	Raum- und Umweltüberwachung (Monitoring)	547
7.6.2	Erfolgskontrolle (Evaluation)	552
7.6.3	Planungssteuerung (Controlling)	558

## **8 Umsetzung der Raumplanung**

Gerd Schmidt-Eichstaedt, Gerhard Steinebach, Dirk Vallée

*Dirk Vallée*

<b>8.1</b>	<b>Zusammenwirken von Raumplanung und raumbedeutsamen Fachplanungen</b>	567
8.1.1	Einführung	567
8.1.2	Verfahren und Ebenen der Raumplanung sowie raumbedeutsamer Fachplanungen	571
8.1.3	Koordinationsaufgaben der Raumplanung	579

8.1.4	Mechanismen und Instrumente an Beispielen ausgewählter Fachplanungen	587
8.1.5	Ausblick	601

*Gerhard Steinebach, Gerd Schmidt-Eichstaedt*

<b>8.2</b>	<b>Zusammenwirken von überörtlicher Raumplanung und Bauleitplanung</b>	605
8.2.1	Ziele, Aufgaben und Formen der Bauleitplanung	605
8.2.2	Handlungsfelder des Zusammenwirkens der überörtlichen Raumplanung und der Bauleitplanung	621
8.2.3	Ebenen und Formen des Zusammenwirkens	625
8.2.4	Zusammenfassung	633

## **9 Ausgewählte Spannungsfelder der Raumentwicklung**

Hans-Friedrich Eckey, Christina von Haaren, Beate Jessel,  
Christian Langhagen-Rohrbach, Horst Zimmermann

*Hans-Friedrich Eckey*

<b>9.1</b>	<b>Wirtschaft und Raumentwicklung</b>	637
9.1.1	Erklärung räumlicher Differenzierung wirtschaftlicher Aktivitäten: Theorie der Regionalökonomie	637
9.1.2	Beeinflussung ökonomischer Raumstrukturen: Regionale Wirtschaftspolitik	647

*Horst Zimmermann*

<b>9.2</b>	<b>Finanzsystem und Raumentwicklung</b>	661
9.2.1	Der Einfluss des Finanzsystems auf die Raumentwicklung	661
9.2.2	Das Finanzsystem als Instrument der Raumordnung	665
9.2.3	Das Finanzsystem als Störfaktor einer zielorientierten Raumentwicklung	667
9.2.4	Vorschläge zur Neugestaltung des Finanzsystems unter dem Aspekt der Raumentwicklung	669

*Christina von Haaren, Beate Jessel*

<b>9.3</b>	<b>Umwelt und Raumentwicklung</b>	671
9.3.1	Einleitung	671
9.3.2	Einfluss der Umweltpolitik und Landschaftsplanung auf die Raumentwicklung	673
9.3.3	Einfluss der Raumplanung auf die Umwelt	695
9.3.4	Fazit	712

*Christian Langhagen-Rohrbach*

<b>9.4</b>	<b>Verkehr und Raumentwicklung</b>	719
9.4.1	Was ist Mobilität, was Verkehr?	719
9.4.2	Einflussfaktoren der Verkehrsentwicklung	727
9.4.3	Wie der Verkehr die Siedlungsstruktur prägt	731
9.4.4	Verkehrsinfrastruktur als Faktor der Raumentwicklung	738
9.4.5	Die Zukunft: Nachhaltige Verkehrsentwicklung?	749
9.4.6	Schlussbetrachtung	752

## **10 Raumplanung in und mit europäischen Nachbarländern**

Andreas P. Cornett, Stefanie Dühr

*Stefanie Dühr*

<b>10.1</b>	<b>Raumplanung in europäischen Nachbarländern</b>	757
10.1.1	Einleitung: Unterschiede in der Raumplanung in europäischen Ländern	757
10.1.2	Planungsfamilien und Kategorisierungen von Planungssystemen	759
10.1.3	Raumplanung in europäischen Nachbarländern: die Beispiele der Niederlande, Frankreichs und Englands	764
10.1.4	Raumplanung in den neuen EU-Mitgliedstaaten	786
10.1.5	Schlussbetrachtung: die Vielfalt der Planungssysteme in Europa, oder: Ist Konvergenz in Sicht?	790

## ■ Inhaltsverzeichnis

*Andreas P. Cornett*

<b>10.2</b>	<b>Raumplanung mit europäischen Nachbarländern</b>	797
10.2.1	Einleitung	797
10.2.2	Der europäische Rahmen	799
10.2.3	Wirtschaftliche Aspekte der grenzüberschreitenden Raumentwicklung	807
10.2.4	Bilaterale Kooperation in Raumplanung und Raumentwicklung im Überblick	819
10.2.5	Zusammenfassung und Ausblick	824
	<b>Kurzfassungen – Abstracts</b>	831
	Abkürzungsverzeichnis	849
	Sachregister	863