

*Kathrin Sturm*

**Raumordnung in den Niederlanden vor dem  
Hintergrund der Raumordnung in Deutschland -  
konkretisiert am Beispiel Bayerns**

*HERAUSGEBER*

*Konrad Goppel  
Gabi Troeger-Weiß*

**AUGSBURG-KAISERSLAUTERN 2011**

Schriften zur Raumordnung und Landesplanung  
SRL

Herausgeber:  
Prof. Dr. jur. Konrad Goppel  
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

## **Zur Autorin**

Kathrin Sturm wurde am 07.08.1984 in Augsburg geboren. Im Jahr 2004 legte sie das Abitur am Gymnasium Königsbrunn ab. Dem folgte ein Studium der Geographie an der Universität Augsburg mit dem Schwerpunkt der Human- und Wirtschaftsgeographie und den Nebenfächern Raumordnung und Landesplanung, Ressourcen-geographie und Kommunikationswissenschaften. Daneben absolvierte sie ein Vertiefungsstudium im Fach Regionalmanagement. Kathrin Sturm hat ihr Studium im Herbst 2010 als Diplom Geographin erfolgreich abgeschlossen. Die vorliegende Veröffentlichung umfasst ihre Diplomarbeit zum Thema: „*Raumordnung in den Niederlanden vor dem Hintergrund der Raumordnung in Deutschland - konkretisiert am Beispiel Bayerns*“. Im Rahmen dieser Arbeit absolvierte die Autorin ein dreimonatiges Praktikum im niederländischen Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag. Dort leitete sie eine Studie über die Raumordnung in den Niederlanden im internationalen Kontext. Diese wurde anschließend publiziert und ist ebenfalls Bestandteil der vorliegenden Veröffentlichung.

## **Adresse**

### ***Autorin***

Kathrin Sturm  
Prinzstr. 6  
86153 Augsburg  
Email: kathrin-sturm@gmx.de

## ***Herausgeber***

### **Prof. Dr. jur. Konrad Goppel**

Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung an der Universität Augsburg,  
Universitätsstraße 10, 86135 Augsburg  
Ministerialdirigent a.D. im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur,  
Verkehr und Technologie, Abteilung Landesentwicklung  
Prinzregentenstraße 24, 80538 München

### **Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß**

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität  
Kaiserslautern, Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern

## ***Schriftleitung***

Dipl.-Ing. Swantje Grotheer

**Kathrin Sturm**

**Raumordnung in den Niederlanden vor dem Hintergrund der Raumordnung in  
Deutschland – konkretisiert am Beispiel Bayerns**

Schriften zur Raumordnung und Landesplanung  
Band 34

Universität Augsburg – Technische Universität Kaiserslautern  
2011

Raumordnung in den Niederlanden vor dem Hintergrund der Raumordnung in Deutschland – konkretisiert am Beispiel Bayerns

Kathrin Sturm

In: Schriften zur Raumordnung und Landesplanung (SRL),  
Band 34

Selbstverlag  
Universität Augsburg  
Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung

Technische Universität Kaiserslautern  
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Universität Augsburg – Technische Universität Kaiserslautern 2011

NE: Goppel, K., Troeger-Weiß, G. (Hrsg.)

ISBN: 978-3-937006-12-3

Copyright Selbstverlag  
Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung der Universität Augsburg  
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern

Bestellungen von Einzelbänden oder Schriftenreihe nehmen der Selbstverlag oder der Buchhandel entgegen.

Schriftwechsel, Bezug und Anfragen bezüglich des Tauschverkehrs werden erbeten an:

Stephanie Heiler/Andreas Neu, Sekretariat des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern  
Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern

Tel.: 0631-205-3435

Fax: 0631-205-2551

E-Mail: heiler@rhrk.uni-kl.de

Internet: <http://www.uni-kl.de/FG-RuR>

## Vorwort

Der Arbeit ist besondere Bedeutung für die nationale Raumordnung in Deutschland und den Niederlanden, deren gegenseitige Befruchtung sowie einer möglichen effizienteren Durchsetzung gemeinsamer raumordnerischer Interessen im Rahmen der europäischen Union, beizumessen.

Ihr lag ein mehrmonatiger Praktikums- und Studienaufenthalt der Verfasserin im zuständigen Ministerium in Den Haag zugrunde, der ein hohes Maß an teilnehmender Beobachtung und intensiven Expertengesprächen sowie darüber hinaus die selbständige Bearbeitung eines für das Thema einschlägigen internationalen Projekts ermöglichte.

Einführend werden im Grundlagenteil zunächst die Rahmenbedingungen der jeweiligen Raumordnung behandelt, was u.a. deshalb überzeugt, weil die Raumordnung wie wohl keine andere Disziplin auf Rahmenbedingungen reagiert und letztlich auch nur aus diesen heraus verständlich ist. Dabei versteht es die Verfasserin jene Aspekte zu gewichten, die, wie die räumlichen Strukturen, der historische Werdegang sowie das eigene Selbstverständnis, in besonderem Maße einschlägig sind, um dem jeweiligen Raumordnungssystem bei seiner Bewertung gerecht zu werden.

Im Hauptteil werden als erstes die wesentlichen Aspekte der Raumordnung in Deutschland, konkretisiert am Beispiel Bayern, abgehandelt. Auch hier gelingt es der Verfasserin mit der notwendigen Fachkompetenz, gezielt jene Aspekte herauszugreifen, die ganz speziell ein Raumordnungssystem und seine praktische Relevanz zu charakterisieren vermögen. Dies gilt für das gestufte System der Raumplanung in Deutschland, für die wesentlichen Instrumente, für die maßgeblichen Alleinstellungsmerkmale und insbesondere für das Destillat der Inhalte.

Nach dem selben Schema geht die Verfasserin anschließend bei den Niederlanden vor, wobei hier ein kurzer Abriss der Verwaltungsstrukturen vorausgestellt wird, ohne dessen Verständnis ein Zugang zur niederländischen Raumordnung nicht möglich wäre. Die erhobenen niederländischen Aspekte werden zur deutschen Raumordnung in wertenden Bezug gesetzt. Hier beweist die Verfasserin besondere Kreativität, fachliches Einfühlungsvermögen, praktisches Verständnis und beachtliche Fachkunde. Dabei kommt dem Leser der Umstand zugute, dass es die Verfasserin versteht, das durchaus nicht immer eingängige niederländische Verwaltungs- und Planungssystem auch einem deutschen Betrachter verständlich zu machen.

Besonders deutlich wird die Relevanz der Ausführungen im Sinne einer praktischen Inwertsetzung, wenn die Verfasserin Widersprüche und Parallelen beim Umgang der beiden Raumordnungssysteme mit europäischen raumentwicklungspolitischen Themen hinterfragt.

Schließlich führt die Verfasserin das von ihr selbst während des Praktikums erarbeitete niederländisch europäische Raumordnungsprojekt ein und vermag damit das vorher grundsätzlich Gesagte an einem Einzelfall im Sinne von best practice für die deutsche Raumordnung nutzbar zu machen.

Zusammenfassend handelt es sich um eine sorgfältig recherchierte und mit hoher Kompetenz umgesetzte Arbeit, die der Durchsetzungsfähigkeit und der gegenseitigen Inwertsetzung mitgliedstaatlicher Raumordnungsansätze in Europa von Nutzen sein wird.

Augsburg, den 04.01.2011  
Prof. Dr. Konrad Goppel

## Vorwort der Autorin

Europa wächst zusammen. Viele Entwicklungen enden heute nicht mehr an den Grenzen eines Mitgliedsstaates. Zusammenarbeit und eine gemeinsame Lösung von Herausforderungen werden immer wichtiger. Dies trifft auch für die Raumordnung zu. Es ist wichtig, an den Kenntnissen und Erfahrungen anderer Länder Maß zu nehmen, um von ihnen zu lernen und neue Impulse zu erhalten. Deshalb ist es bedeutend, die Raumordnung in den anderen Mitgliedsstaaten zu kennen und die eigene Raumordnung dazu in Vergleich zu setzen.

Als Gegenstand eines Vergleiches haben mich die Niederlande in besonderer Weise fasziniert. Ein Land mit einer besonderen Planungskultur, einer langen Tradition und dem Ruf als ein Vorbild im Bereich der Raumordnung machte dieses Thema spannend. Kaum ein anderes Land gilt als derart vom Menschen gestaltet. Die Geographie, der gering zur Verfügung stehende Raum sowie die dichte Besiedelung, haben es von jeher zu einer enormen Herausforderung gemacht, den Raum möglichst nachhaltig zu nutzen und verdeutlichen auch die Bedeutung der Disziplin in den Niederlanden.

Bedanken möchte ich mich beim niederländischen Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag. Dieser Dank gilt der Direktion *Nationale Ruimtelijke Ordening*, im Besonderen den Mitarbeitern der Abteilung *Verkenningen, kennis en beleid*, die mich herzlich aufgenommen haben und es mir ermöglichten einen wertvollen Einblick in das Planungsgeschehen in den Niederlanden zu gewinnen. Mein besonderer Dank gilt meinen beiden Praktikumsbetreuern Marijn van der Wagt und Erik van den Eijnden und meinem Gesprächspartner Peter Petrus, der sich sehr viel Zeit für all meine Fragen genommen hat. / / / Ik will me bedanken bij het nederlandse Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid in Den Haag. Ik bedank mij bij de directie *Nationale Ruimtelijke Ordening*, in het bijzonder bedankt bij de medewerkers van de cluster *Verkenningen, kennis en beleid*. Zij hebben mij heel hartelijk opgenomen en zij hebben het mij mogelijk gemaakt, een waardevolle inblik te krijgen hoe de ruimtelijke ordening in Nederland werkt. Ik wil mij heel hartelijk bedanken bij mijn twee stagebegeleiders Marijn van der Wagt en Erik van den Eijnden en bij mijn gesprekspartner Peter Petrus, die zich heel veel tijd voor mij en al mijn vragen genomen heeft.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem Betreuer Professor Dr. jur. Konrad Goppel für seine engagierte Betreuung, die viele Zeit die er sich für mich genommen hat, die hilfreichen Gespräche, die Motivation sowie das Vertrauen in mich. Bedanken möchte ich mich auch bei meiner Familie, meinem Freund und meinen Freunden für die Unterstützung.

Kathrin Sturm  
Augsburg, September 2010

*if an entire population specialises itself,  
generation upon generation,  
in surviving in a country that is strictly speaking the domain of fish,  
then those people will end up inventing a special philosophy of their own*

Willem Frederik Hermans  
Niederländischer Schriftsteller und Professor der Geographie  
Aus dem Buch *Nooit meer slapen* von 1966



## Inhaltsverzeichnis

<b>I</b>	<b>Einleitung</b> .....	1
1	Problemstellung .....	1
2	Zielsetzung .....	2
3	Methodisches Vorgehen .....	3
<b>II</b>	<b>Grundlagen – Geographie, Geschichte und Definition</b> .....	7
1	Rahmenbedingungen der Raumordnung in Bayern .....	7
1.1	Geographie – Wesentliche räumliche Strukturen in Bayern .....	7
1.2	Die historische Entwicklung der Raumordnung in Deutschland/Bayern ..	9
1.3	Die deutsche Definition .....	10
2	Rahmenbedingungen der Raumordnung in den Niederlanden .....	11
2.1	Geographie - Die räumlichen Strukturen in den Niederlanden .....	11
2.2	Die historische Entwicklung der Raumordnung in den Niederlanden ..	19
2.3	Die niederländische Definition .....	21
3	Zusammenfassung .....	22
<b>III</b>	<b>Der Vergleich: Die Raumordnung in den Niederlanden vor dem Hintergrund der Raumordnung in Deutschland konkretisiert am Beispiel Bayerns</b> .....	25
1	Wesentliche Aspekte der Raumordnung Deutschlands – konkretisiert am Beispiel Bayerns .....	25
1.1	Das gestufte System der Raumordnung in Deutschland – vom Bund bis zur Kommune .....	26
1.1.1	Das Planungssystem und das Subsidiaritätsprinzip .....	26
1.1.2	Bundesraumordnung, Landesplanung, Regionalplanung und Bauleitplanung .....	26
1.2	Instrumente der Raumordnung .....	28
1.2.1	Die klassischen Instrumente .....	28
1.2.2	Weiche Instrumente .....	30
1.3	Charakteristische Merkmale der deutschen Raumordnung .....	30
1.3.1	Querschnittsbezug, Koordinierungsfunktion und Abwägung .....	30
1.3.2	Rechtsverbindlichkeit .....	31
1.4	Inhalte der Raumordnung .....	32
1.4.1	Leitphilosophie und Leitbilder .....	32
1.4.2	Wesentliche raumplanerische Festlegungen .....	33

2	Raumordnung in den Niederlanden vor dem Hintergrund der Raumordnung Deutschlands .....	35
2.1	Die Verwaltungsstrukturen als Determinante für die Planung in den Niederlanden .....	35
2.1.1	Staatsaufbau und Verwaltungsstrukturen.....	35
2.1.2	Stellung und Bedeutung der Raumordnung .....	39
2.1.3	Fazit .....	42
2.2	Planungsebenen in den Niederlanden - Vom Reich zur Gemeinde ....	45
2.2.1	Das Subsidiaritätsprinzip und die Raumordnungsbehörden in den Niederlanden .....	45
2.2.2	Nationale, provinzielle und kommunale Raumordnung .....	48
2.2.3	Bewertung im Hinblick auf die deutsche Raumordnung .....	52
2.3	Instrumente der Raumordnung in den Niederlanden .....	59
2.3.1	Von der Zulassungsplanologie zur Entwicklungsplanologie .....	59
2.3.2	Instrumente der Raumordnung in den Niederlanden .....	61
2.3.3	Bewertung im Hinblick auf die deutsche Raumordnung .....	66
2.4	Die Rolle essentieller deutscher Planungsmerkmale in der niederländischen Raumordnung.....	74
2.4.1	Querschnittsbezug, Koordinierungsfunktion und Abwägung .....	74
2.4.2	Rechtsverbindlichkeit .....	77
2.4.3	Exkurs: Bürgerbeteiligung als wesentliches Merkmal der niederländischen Raumordnung .....	79
2.4.4	Bewertung im Hinblick auf die Raumordnung in Deutschland....	80
2.5	Die Bedeutung inhaltlicher Aspekte der bayerischen Raumordnung in den Niederlanden .....	82
2.5.1	Die Leitphilosophie und der Umgang mit dem ländlichen Raum	82
2.5.2	Wesentliche raumplanerische Festlegungen .....	87
2.5.3	Bewertung im Hinblick auf die deutsche Raumordnung .....	91
3	Deutschland und die Niederlande als Partner in der Europäischen Union?94	
3.1	Deutschland und die Niederlande: Positionen zu ausgewählten raumrelevanten Richtlinien der Europäischen Union.....	95
3.2	Eine Raumentwicklungskompetenz für die Europäische Union? .....	99
4	Lernen von den Niederlanden an einem ausgewählten Beispiel .....	105
4.1	Die Geschichte des Kanons - Vom populären Ansatz zum Instrument der Raumordnung .....	106
4.2	Das Projekt InternationalCanonRO.nl .....	111
4.3	Lernen von den Niederlanden – Gedanken zur Übertragbarkeit.....	115
<b>IV</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>117</b>

Anhang .....	XI
Literaturverzeichnis .....	XIX
Liste der Gesprächspartner .....	XXV
Glossar .....	XXVII
Abbildungsverzeichnis .....	XXX
Tabellenverzeichnis .....	XXXI

## **I Einleitung**

### **1 Problemstellung**

Die Bedeutung der Europäischen Union hat in der Vergangenheit stark zugenommen. Der Staatenbund hat sich zu einer der weltweit wichtigsten Wirtschaftsunionen entwickelt. Europa wächst immer stärker zusammen.

Infolge der Globalisierung und des Bedeutungsverlusts der europäischen Binnengrenzen, enden viele Entwicklungen nicht mehr an den Grenzen eines Mitgliedsstaates. Dies lässt Zusammenarbeit, Vernetzung und die gemeinsame Lösung von Herausforderungen immer wichtiger werden. Austausch und länderübergreifende Beziehungen gewinnen in Europa zunehmend an Bedeutung.

Diese Veränderungen betreffen auch die Raumordnung. Auch sie muss auf die geänderten Rahmenbedingungen infolge der Europäisierung reagieren. Die Maßstabsebene für raumrelevante Zusammenhänge hat sich verändert. Sie hat vielfach mit größeren Dimensionen zu tun. Infolge dessen wird zunehmend die Forderung nach einer Raumordnung auf europäischer Ebene erhoben.

Nachdem der Europäischen Union eine eigene Raumentwicklungskompetenz bisher noch nicht eingestanden wurde, muss ein vorrangiges Ziel für die Zukunft die Gewährleistung einer funktionsfähigen Raumordnung in den europäischen Mitgliedsstaaten sein. Diese stellt eine wesentliche Grundlage für eine geordnete und nachhaltige Raumentwicklung Gesamteuropas dar. Funktionsfähige Raumordnung bedeutet zunächst die sachgerechte und verantwortungsbewusste Wahrnehmung raumordnerischer Aufgaben im Inneren eines Landes. Funktionsfähige Raumordnung in den Mitgliedsstaaten heißt aber auch, nicht am eigenen Tellerrand haltzumachen, sondern über ihn hinauszublicken und an den Kenntnissen und Erfahrungen anderer Mitgliedsstaaten Maß zu nehmen, um von ihnen zu lernen und neue Ideen und Impulse zu erhalten.

Das Lernen von anderen stellt überdies eine wichtige Grundlage für eine Zusammenarbeit unter den Mitgliedsstaaten auf europäischer Ebene dar. Europäische Raumordnungsfragen sind leichter zu lösen, wenn ein gemeinsamer Nenner besteht. Für diesen sind die Mitgliedstaaten selbst der Maßstab. Für den Umgang mit raumrelevanten Themen der EU ist es wichtig, sich Partner zu suchen, mit denen Gemeinsamkeiten hinsichtlich des Planungsverständnisses bestehen und die vergleichbare Positionen einnehmen.

Best-practice und Benchmarking stellen einen wichtigen Ansatz zur Weiterentwicklung der Disziplin dar. Grundvoraussetzung im Sinne dieser Notwendigkeiten ist es, die Raumordnung in den anderen Mitgliedsstaaten zu kennen und die eigene Raumordnung dazu in Vergleich zu setzen.

Als Gegenstand der vorliegenden Arbeit wurden für den Vergleich der Raumordnungssysteme die Niederlande ausgewählt. Deren Raumordnung soll vor dem Hintergrund der Raumordnung in Bayern betrachtet werden. Für die Auswahl der Niederlande lassen sich mehrere Gründe anführen:

Das Land genießt international den Ruf als Vorbild hinsichtlich Raumordnung, Städtebau und Architektur. Dieser reicht selbst über die Grenzen Europas hinaus.

Ein altes niederländisches Sprichwort besagt: „*Gott erschuf die Welt, aber die Holländer erschufen Holland*“. Es zeugt davon, dass die Niederlande wie wohl kaum ein anderes Land der Welt, vom Menschen „geschaffen“ oder jedenfalls gestaltet worden sind. Es mag auch daher rühren, dass ein besonderes Verhältnis zur Raumordnung besteht. Sowohl in der Politik als auch in der Gesellschaft nimmt die Raumordnung einen hohen Stellenwert ein und besitzt aufgrund der Geschichte und der geographischen Gegebenheiten eine lange Tradition. Es stellt aufgrund des gering zur Verfügung stehenden Raums und der dichten Besiedelung in den Niederlanden von jeher eine besondere Herausforderung dar, den Raum möglichst nachhaltig zu nutzen. Ansätze wie die Landgewinnung, in deren Folge beispielsweise eine neue Provinz geschaffen und neue Städte auf ehemaligem Meeresgrund gebaut wurden, prägen das Bild der „Planernation“ im Ausland.

Ferner nahmen die Niederlande stets eine bedeutende Rolle in der Europäischen Union ein. Als ein Teil des Staatenverbundes Benelux zählten sie mit zu den wichtigen Vorreitern der EU. Die Niederlande waren maßgeblich an deren Ausrichtung beteiligt und stets ein wichtiger Impulsgeber. Dies schließt auch die Bearbeitung raumordnungsrelevanter Themen in der Europäischen Union mit ein.

## 2 Zielsetzung

Der zentrale Untersuchungsgegenstand der Arbeit ist die Betrachtung der niederländischen Raumordnung vor dem Hintergrund der deutschen Raumordnung. Detaillierte Fragestellungen sollen auf das Bundesland Bayern konkretisiert werden, da die Disziplin in Deutschland im Wesentlichen in der Zuständigkeit der Länder liegt und Bayern auf diesem Gebiet bisher eine gewisse Vorreiterrolle eingenommen hat.



Das Hauptziel der Arbeit besteht im Vergleich der niederländischen und bayerischen Raumordnung. Zu Beginn sollen im Grundlagenteil Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich der räumlichen Strukturen, der historischen Entwicklung der Disziplin und des Verständnisses des Raumordnungsbegriffs herausgearbeitet werden. Dies stellt eine wesentliche Grundlage für den inhaltlichen Vergleich dar. Darauf folgend soll die niederländische Raumordnung vor dem Hintergrund der bayerischen Raumordnung untersucht werden. Als Maßstab für den Vergleich werden zunächst essentielle Aspekte der Raumordnung in Bayern definiert. Herausgestellt werden sollen bedeutende Gesichtspunkte in Bezug auf den Aufbau, die Instrumente, die Planungsmerkmale und den Inhalt. Anschließend wird der Vergleich erarbeitet, der thematisch gesehen spiegelbildlich zum deutschen Teil aufgebaut ist. Betrachtet werden soll dabei, ob und gegebenenfalls in welcher Art und Weise die Essentialia der bayerischen Raumordnung in den Niederlanden verwirklicht sind. Ferner sollen Besonderheiten der niederländischen Raumordnung dargestellt werden, die im Kontext des jeweiligen Themenschwerpunktes erwähnenswert erscheinen. Nach der Darstellung des Sachverhaltes in den Niederlanden, sollen am Ende jedes Kapitels die Gemeinsamkeiten und Unterschiede mit der bayerischen Raumordnung herausgearbeitet werden. Dabei soll auch darauf geachtet werden, in welchen Bereichen die Niederlande als Vorbild dienen können.

Der Aktualität geschuldet, soll auch auf Reformen in den Niederlanden eingegangen werden. Die niederländische Raumordnung steht derzeit vor fundamentalen Veränderungen, die für viele Bereiche dieser Arbeit von wesentlicher Bedeutung sind. Sie befindet sich, infolge eines neuen nationalen Leitprogramms aus dem Jahr 2006 und der Novellierung des Raumordnungsgesetzes von 2008, in einer Phase des Umbruchs und der Neudefinition. Die Veränderungen wurden aufgrund ihrer Aktualität und fehlender praktischer Erfahrung bisher kaum in deutschsprachiger Literatur behandelt. Die Arbeit macht es sich deshalb zur Aufgabe, diese Veränderungen möglichst aktuell darzustellen.



Ferner sollen auf der Grundlage des Vergleichs weiterführende Aspekte betrachtet werden. Nachdem das Thema der Arbeit in einem europäischen Kontext steht, soll in einem weiteren Kapitel der Frage nachgegangen werden, ob die Niederlande in raumrelevanten Fragen der Europäischen Union ein möglicher Partner für Deutschland wären. Untersucht wird dies anhand der Betrachtung der Positionen beider Länder zu bedeutenden raumrelevanten Ansätzen der EU. Dies beinhaltet den Vergleich des Umgangs mit ausgewählten raumbedeutsamen Richtlinien und die Stellung zu einer Raumentwicklungskompetenz für die EU. Entsprechenden Erkenntnissen mag erhebliche Relevanz für eine mögliche Zusammenarbeit auf europäischer Ebene zukommen.



Unter dem Aspekt des gegenseitigen voneinander Lernens soll beispielhaft ein aktuelles Projekt der niederländischen Raumordnung unter vielen erwähnenswerten Ansätzen vorgestellt werden, um daraus Überlegungen zur Übertragbarkeit abzuleiten.

### 3 Methodisches Vorgehen

Die Arbeit stützt sich zunächst auf eine umfassende Literaturanalyse und Internetrecherche. Allerdings bestehen in Deutschland nur in begrenztem Rahmen Veröffentlichungen zur niederländischen Raumordnung.

Um vertiefte Kenntnisse über die Raumordnung in den Niederlanden zu erhalten, absolvierte die Verfasserin ein dreimonatiges Praktikum im niederländischen *Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*<sup>1</sup> in Den Haag. Die Praktikumsstelle wurde ausgewählt, da das Ministerium die oberste Planungsbehörde in den Niederlanden darstellt. Das Ministerium nimmt eine bedeutende Rolle aufgrund der geringeren Größe der Niederlande ein. Ferner ist die Raumordnung stärker als in Deutschland auf die nationale Ebene konzentriert. Das Praktikum ermöglichte es, spezielle Fragestellungen mit Experten verschiedener Fachbereiche des Ministeriums vertieft zu diskutieren. Ferner konnten wertvolle Einblicke in das gegenwärtige Planungsgeschehen, in aktuelle Projekte und die Art und Weise der Planung über teilnehmende Beobachtung gewonnen werden. Die Recherche vor Ort war auch angesichts der derzeit großen Veränderungen der Raumordnung in den Niederlanden von hoher Bedeutung, da sich dazu kaum aktuelle Literatur findet. Im Rahmen des Praktikums konnten hier durch zahlreiche Expertengespräche, Diskussionen, Workshops, Fachexkursionen und Vorträge wertvolle Kenntnisse gewonnen werden.

---

<sup>1</sup> Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt (dt. Übersetzung). Im Folgenden soll auch die niederländische Abkürzung *Ministerie van VROM* bzw. *VROM* für das Ministerium verwendet werden.

Im Rahmen des Praktikums wurden mehrere Experteninterviews geführt. Die Auswahl der Gesprächspartner umfasste Mitarbeiter aus verschiedenen Fachbereichen des niederländischen Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt und der Technischen Universität Delft. Für den überwiegenden Teil der Interviews wurde die teilstrukturierte Form gewählt. Die vorbereitete und vorformulierte Befragung wurde mit Hilfe eines Gesprächsleitfadens geführt. Dies beinhaltete eine offene Abfolge von Schlüsselfragen, wobei oftmals sich aus dem Thema ergebende zusätzliche Fragen aufgenommen wurden. Ziel war die Systematisierung vorwissenschaftlichen Verständnisses. Im niederländischen Ministerium fand sich ein äußerst fachkundiger Experte in Fragen nationaler und europäischer Raumordnung, mit dem ein wöchentlicher Gesprächsaustausch über drei Monate hinweg stattfand. Die Interviews wurden jeweils zu verschiedenen Themenblöcke geführt. Für weitere Experteninterviews im Ministerium wurde ebenfalls die teilstrukturierte Form gewählt. Die Fragen waren offen formuliert und es wurde ein weiches Interviewverhalten verwendet, um so Punkte vertieft diskutieren und Informationen gewinnen zu können. In einem Fall wurde auch ein stark strukturiertes Interview mit Fragebogen angewendet. Daneben wurden ebenfalls wenig strukturierte Interviews in Form von informellen Gesprächen, Gruppendiskussionen und Experteninterviews geführt, bei denen die Erfahrung der Befragten im Mittelpunkt stand. Sie waren im Rahmen von Workshops, Vorträgen, Vorlesungen und dem täglichen Kontakt mit Kollegen möglich.<sup>2</sup>

Im Rahmen des Praktikums bestand für die Verfasserin die Möglichkeit, Vorträge zu halten. Zu Beginn des Praktikums konnte in der Abteilung für *Nationale Raumordnung* in einem Vortrag die *Raumordnung in Bayern* vorgestellt werden. Ferner war es möglich, Vorträge über ein Projekt zu halten, das von der Autorin im Rahmen des Praktikums erstellt wurde. Dieses wurde im Ministerium selbst vorgestellt. Einen weiteren Vortrag hielt die Verfasserin als Gastrednerin an der Auftaktveranstaltung einer internationalen Summer School des International Forum of Urbanism und der TU Delft. Des Weiteren wurde das Projekt der deutsch-niederländischen Raumordnungskommission im Ministerium für Wirtschaft, Energie und Mittelstand in Nordrhein-Westfalen präsentiert. Durch die im Anschluss folgenden Diskussionen und einen regen Austausch mit Fachkräften, konnten jeweils wertvolle Informationen, Anregungen und Ideen für diese Arbeit gewonnen werden.

Ferner konnte vertieftes Wissen durch teilnehmende Beobachtung im Rahmen praktischer Erfahrungen in den Niederlanden erworben werden. Diese umfasst den Besuch von Vorträgen, die Teilnahme an Workshops, Fachexkursionen und den Besuch einer internationalen Planerkonferenz. Die Form der Beobachtung entsprach der klassischen qualitativ teilnehmenden Beobachtung, welche unstrukturiert, aktiv teilnehmend und offen ist.<sup>3</sup>

Kenntnisse wurden ferner durch den Besuch einer Vorlesung der *Universiteit van Utrecht*<sup>4</sup> und mehrere Vorträge im Rahmen der Summer School der TU Delft und des International Forum of Urbanism zum Thema *The Randstad Holland Challenge* –

---

<sup>2</sup> vgl. ATTESLANDER 2008, S. 123ff

<sup>3</sup> vgl. ATTESLANDER 2008, S. 69ff

<sup>4</sup> Besuch einer Geographievorlesung mit dem Titel *Ruimte bij het rijk* (Nationale Raumplanung)

*Metropolis in Transformation*<sup>5</sup> erworben. Ferner konnte durch die Teilnahme an mehreren Workshops im Rahmen der Tätigkeiten im Ministerium umfangreiche Informationen über die Rolle der Raumordnung in den Niederlanden gewonnen werden. Die aktive Teilnahme an Workshops zum *Einfluss der Raumordnung auf die Wirtschaft*, dem *Einfluss der Regierung auf die Raumordnung* und dem *Einfluss der Raumordnung auf den Wohnungsbau* war für das Verständnis der niederländischen Raumordnung und für die Arbeit von Bedeutung.<sup>6</sup> Die Teilnahme an Fachexkursionen nach Almere, Amsterdam und Arnhem erlaubten, mehr über die Raumordnung in ihrer praktischen Umsetzung im Raum zu erfahren.<sup>7</sup> Auch die Teilnahme an einer 2-tägigen internationalen Planerkonferenz des International New Town Institutes in Almere mit dem Thema *New Towns for the 21st Century: The Planned vs. The Unplanned City* war für aktuelle Entwicklungen, Projekte und Herausforderungen der niederländischen Raumordnung von Interesse.

Im Rahmen des Praktikums leitete die Autorin ein eigenes Projekt. Dieses ist für die vorliegende Arbeit von Relevanz, weshalb die Ergebnisse im Rahmen der Diplomarbeit verwendet wurden. Untersucht wird in dem Projekt *InternationalCanonRO.nl* die internationale Sicht auf die niederländische Raumordnung anhand einer Umfrage unter internationalen Experten. Das Projekt geht der Frage nach, was international an niederländischer Raumordnung geschätzt und als besonders erachtet wird. Da das Projekt selbst geleitet wurde und im Rahmen der Diplomarbeit vorgestellt wird, soll die hierfür angewandte Methodik kurz dargestellt werden.

Zunächst wurde eine Internet- und Literaturrecherche durchgeführt. Zur vertieften Datengewinnung wurde ein Fragebogen erarbeitet, der an 124 Fachleute wie Planer, Professoren, Mitarbeiter von Ministerien und Planungsorganisationen in Deutschland, der Schweiz, Frankreich, Großbritannien und den USA gesendet wurde. Mit 43 Antworten lag die Rücklaufquote bei 34,7 %. Anbei konnten die Stellungnahmen einer Gruppe international renommierter Planer gewonnen werden. Die Umfrage wurde mittels eines online verschickten Fragebogens durchgeführt.<sup>8</sup> Diese Methode ist bis auf die Art der Übertragung und der unmittelbaren Datenrücksendung mit einer schriftlichen Befragung gleichzusetzen.<sup>9</sup> Zur Klärung der Zusammenhänge der Ergebnisse aus der Umfrage wurde anschließend ein stark strukturiertes Experten-

---

<sup>5</sup> Besuch von mehreren Vorträgen der Summer School zu Themen wie der Strukturvision Randstad 2040, Planungen zu den Olympischen Spielen 2028, Herausforderung der Entwicklung Amsterdams, der Randstad Holland usw.

<sup>6</sup> In zeitlicher Abfolge wurden folgende Workshops besucht: *Arbeiten* (13.05.09/Amsterdam), *Der Einfluss der Regierung auf die Raumordnung* (26.05.09/Den Bosch), *Leben* (24.06.09/Almere). Des Weiteren wurde die Abschlusskonferenz und Präsentation des CanonRO.nl besucht (30.07.10/Amsterdam).

<sup>7</sup> Thema in Almere waren stadtplanerische Entwicklungen in der New Town, die im Rahmen der Politik der Wachstumspole errichtet wurde. Die Stadt zeichnet sich durch ein dynamisches Wachstum aus und gilt als Vorbild für Neuerungen in der Stadtplanung. (Exkursion des International New Town Institutes)

In Amsterdam waren neue Wohnbauprojekte in Rahmen der Politik der kompakten Stadt Thema der Exkursion. Diese führte zu den Wohnprojekten *Het Funen*, *Westerdokdijk* und dem neu geplanten Stadtteil *IJburg*, der auf einer Insel im Fluss IJ gebaut wurde und in dem mit neuen Wohnformen, wie schwimmenden Häusern, experimentiert wird. (Exkursion des Ministeriums)

Die Exkursion nach Arnhem hatte neue Konzepte der Stadtentwicklung zum Thema. (Exkursion des Ministeriums)

<sup>8</sup> Die Liste der Teilnehmer und der Fragebogen befindet sich im Anhang.

<sup>9</sup> vgl. ATTESLANDER 2008, S. 156



interview mit einem Professor für Raumplanung und Architektur der TU Delft geführt, der Spezialist für Europäische Raumplanung und zwischenstaatliche Vergleiche ist.<sup>10</sup>

Der Inhalt niederländischer und englischer Dokumente wurde sinngemäß übersetzt. Fachbegriffe und aussagekräftige Zitate wurden im Original belassen und sind jeweils in einem Vermerk übersetzt.

---

<sup>10</sup> Der Projektbericht wurde vom Ministerium veröffentlicht.

## II Grundlagen – Geographie, Geschichte und Definition

Im Folgenden sollen grundlegende Aspekte für das Verständnis eines Raumordnungsvergleiches zwischen Bayern und den Niederlanden dargestellt werden. Vor der Behandlung der Planungssysteme, ist es von Bedeutung, die raumstrukturellen Gegebenheiten näher zu betrachten. Das Wissen über Disparitäten in einem Raum stellt eine wesentliche Grundlage für die Raumordnung dar. Zunächst soll für beide ein Überblick über wichtige geographische Aspekte gegeben werden. Anschließend sollen die Entwicklung der Disziplin und die Definition der Begriffe Raumplanung und Raumordnung betrachtet werden.

### 1 Rahmenbedingungen der Raumordnung in Bayern

Der folgende Abschnitt über Bayern soll sich entsprechend der Themenstellung auf wenige wesentliche Aspekte beschränken.

#### 1.1 Geographie – Wesentliche räumliche Strukturen in Bayern

##### *Bevölkerung*

Bayern liegt im Süden Deutschlands und grenzt im Westen an Baden-Württemberg, im Norden an Hessen, Thüringen und Sachsen, im Osten an Tschechien und im Süden an Österreich. Es ist mit einer Fläche von etwa 70.000 km<sup>2</sup> das größte Bundesland Deutschlands und hat mit 12,5 Mio. Einwohnern (31.12.2009) nach Nordrhein-Westfalen die größte Einwohnerzahl. Mit einer Bevölkerungsdichte von 177 EW/km<sup>2</sup> zählt Bayern zu den dünn besiedelten Bundesländern und liegt damit unter dem bundesweiten Durchschnitt von 230 EW/km<sup>2</sup>.<sup>11</sup> Während viele Bundesländer seit der Wiedervereinigung einen Rückgang der Bevölkerung verzeichneten bzw. nur noch gering an Bevölkerung zunahm, weist Bayern nach Baden-Württemberg mit 9,1 %<sup>12</sup> den höchsten Bevölkerungszuwachs auf.<sup>13</sup> Bayern ist nach Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg das Bundesland mit der höchsten Zuwanderung. Der Demographische Wandel spielt vor allem hinsichtlich der Überalterung eine Rolle und ist in hohem Maße in den strukturschwachen, grenznahen Gebieten ein Thema.<sup>14</sup>

##### *Siedlungsstruktur*

Bayern besteht aus einem Mix an ländlichen Gebieten und Verdichtungsräumen. Nachfolgende Abbildungen veranschaulichen die Bedeutung des ländlichen Raums in Bayern, dem eine wesentliche Rolle im Hinblick auf die Siedlungsstruktur zukommt. Mit etwa 85 % des Landes, nimmt der ländliche Raum eine große Fläche Bayerns ein. 60 % der bayerischen Bevölkerung leben im ländlichen Raum. Ferner liegen 80 % der Städte im ländlichen Raum. In Bayern gibt es die drei großen Verdichtungsräume München, Nürnberg-Fürth-Erlangen und Augsburg und weitere sieben kleinere Verdichtungsräume. Strukturschwache Räume befinden sich in hohem Maße an der östlichen Grenze Bayerns, was auf deren Abseitslage bis zum Fall des Eisernen Vorhangs in den 90er Jahren und den Strukturwandel nach der Grenzöff-

---

<sup>11</sup> vgl. ZADEMACH/HAAS 2008, S. 18

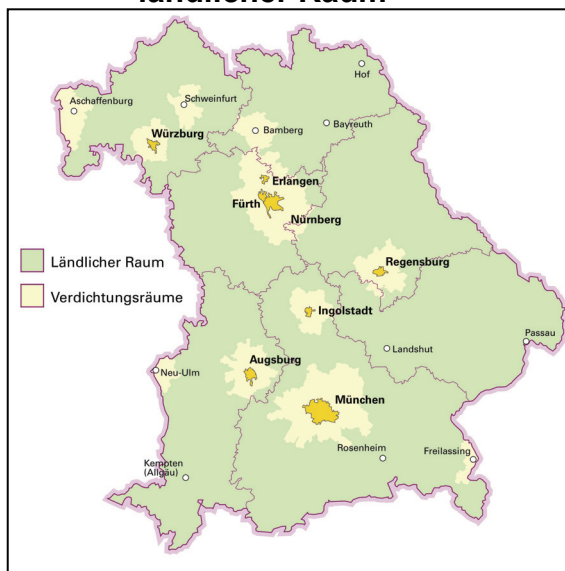
<sup>12</sup> vgl. DESTATIS 2009 (Bezugsrahmen ist die Veränderung der Einwohnerzahl vom 31.12.1990 bis 31.12.2006)

<sup>13</sup> vgl. GEBHARDT 2008, S. 5

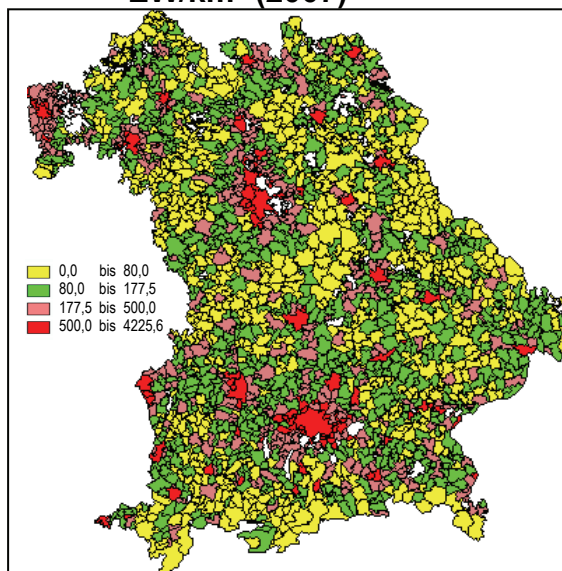
<sup>14</sup> vgl. STMAS 2009

nung zurückzuführen ist. Ferner findet sich ein hoher Anteil strukturschwacher Gebiete im Norden Bayerns. Dies ist der Randlage zur Grenze der ehemaligen DDR geschuldet. Auch diese Gebiete waren in der Folge der Wiedervereinigung stark vom Strukturwandel betroffen und weisen beispielsweise noch heute die höchsten Arbeitslosenquoten in Bayern auf.<sup>15</sup>

**Abb. 1: Verdichtungsraum und ländlicher Raum**



**Abb. 2: Bevölkerungsdichte in EW/km<sup>2</sup> (2007)**



**Quelle:** STMWIVT 2008

**Quelle:** INKAR

### *Wirtschaft*

Bayern ist zusammen mit Baden-Württemberg Spitzenreiter im Hinblick auf die Wirtschaftskraft in Deutschland. Bayern nimmt unter den führenden deutschen und europäischen Wirtschaftsstandorten eine erstrangige Position ein. Unter den Flächenstaaten Deutschlands erreicht Bayern hinsichtlich des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf mit 32.100 € überdurchschnittliche Werte und liegt über dem deutschen Durchschnittswert. Die Wirtschaftsstruktur ist geprägt von einer technologieorientierten Industrie und einem modernen Dienstleistungssektor. Die Stärke Bayerns liegt in den zahlreichen kleinen und mittelständischen Unternehmen, die über das ganze Land verteilt sind. Wäre Bayern ein eigenständiges Land, würde es an sechster Stelle der Volkswirtschaften in Europa stehen. Die Landeshauptstadt München ist mit 1,6 Mio. Einwohner die größte Agglomeration Bayerns.<sup>16</sup> In Deutschland ist die Stadt der wichtigste Versicherungs- und Technologiestandort mit über 20.000 Hightech-Unternehmen, der zweit wichtigste Banken- und Verlagsstandort, Zentrum der Hightech- und Rüstungsindustrie sowie der Automobilindustrie.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> vgl. STMWIVT 2009

<sup>16</sup> vgl. BAYERISCHES LANDESAMT FÜR STATISTIK UND DATENVERARBEITUNG 2009

<sup>17</sup> vgl. GEBHARDT 2008, S.4ff; vgl. ZADEMACH/HAAS 2008, S. 16

## 1.2 Die historische Entwicklung der Raumordnung in Deutschland / Bayern

Die Anfänge der Disziplin, die den Raum nach gesamtträumlichen Ordnungsvorstellungen entwickelt und ordnet, gehen in Deutschland auf den Beginn des 20. Jahrhunderts zurück. Zwischen 1910 und 1933 entwickelten sich erste regionale Zusammenschlüsse und Planungsverbände. Diese entstanden vor allem in Industriegebieten mit enormen Verstärkerungsproblemen infolge eines hohen natürlichen Bevölkerungswachstums und des Zuzugs von Flüchtlingen nach dem Ersten Weltkrieg. Das preußische Städtebaugesetzes von 1925 und der Entwurf des Reichsstädtebaugesetzes von 1930 waren wichtige Schritte hin zu einer staatlichen Regelung der Raumordnung. Allerdings war die übergeordnete Planung und Ordnung des Landes im Dritten Reich, welche von der 1935 eingerichteten Reichsstelle für Raumordnung umgesetzt wurde, stark politisch geprägt und der nationalsozialistischen Ideologie unterworfen. Nach Kriegsende war es zunächst schwer, eine neue Raumordnung zu etablieren. Aufgrund des vorangegangenen Missbrauchs, bestand lange Zeit eine distanzierte Haltung zu dieser Disziplin. Ferner standen der Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur und die Regelung des Zustroms von Millionen von Flüchtlingen und der Wohnungsnot im Vordergrund.

Mit dem Wirtschaftsaufschwung, einer drohenden unkoordinierten Entwicklung, Zersiedelung und wachsenden Disparitäten besann man sich wieder auf die Notwendigkeit der Raumordnung. Mit der Festlegung im Grundgesetz und den Eltviller Entschlüssen 1949 wurden die nötigen Voraussetzungen für die Disziplin in Bund und Länder geschaffen. Die Übertragung der Raumordnungskompetenz auf die Länder war der Beginn der Landesentwicklung in Bayern. Bayern schuf 1957 mit dem Erlass des Landesplanungsgesetzes als zweites Bundesland gesetzliche Grundlagen für eine landesweite Planung und stellte 1954 ebenfalls als zweites Bundesland einen Raumordnungsplan auf. 1965 wurden mit dem Raumordnungsgesetz die rechtlichen Grundlagen auf der Bundesebene gelegt. Daraufhin folgte die Einführung von Landesentwicklungsplänen in den Bundesländern, welche die räumliche und strukturelle Ordnung des Landes zur Aufgabe haben. Die Regionalplanung wurde 1960 in den Flächenstaaten als unterste rahmensetzende Planungsebene eingeführt. Wichtig zu nennen ist die Gründung der Ministerkonferenz für Raumordnung im Jahr 1967, einem koordinierenden Organ bei grundsätzlichen Fragen der Raumordnung. 1975 wurde von ihr erstmals das Bundesraumordnungsprogramm aufgestellt.<sup>18</sup> Ab den 70er Jahren fand eine stärkere Integration von Umweltbelangen in der Raumordnung statt. Ausdruck dafür ist die Gründung des Ministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen 1971 in Bayern. Von Bedeutung war die Einführung des Raumordnungsverfahrens 1989 auf Bundesebene, welches in Bayern bereits erfolgreich eingesetzt worden war. Auf Bundesebene wurde die Wiedervereinigung zur großen Herausforderung für die Raumordnung. Mit ihr verschärften sich die räumlichen Disparitäten in Deutschland erheblich. Auch Bayern musste auf die veränderten Rahmenbedingungen im Zuge der Wiedervereinigung und dem Fall des Eisernen Vorhangs reagieren. Zu erwähnen bleibt die Einführung des *Raumordnungspolitischen Orientierungs- und Handlungsrahmens* im Jahr 1992, welcher Leitbilder für die räumliche Entwicklung Deutschlands festlegte. Er wurde 2006 durch die unverbindlichen *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland* abgelöst. Infolge der Abschaffung des Rahmenrechts zum 01.01.2006 wurde das

---

<sup>18</sup> vgl. VON HINÜBER 2004, S. 385ff; vgl. GOPPEL 2004, S. 561

Raumordnungsgesetz in Form eines konkurrierenden Gesetzes novelliert und trat am 22.12.2008 in Kraft.<sup>19</sup>

### 1.3 Die deutsche Definition

Der Begriff *Raumplanung* ist definiert als „*alle raumrelevanten, fachübergreifenden Ordnungs-, Entwicklungs-, und Planungsprozesse der öffentlichen Hand*“.<sup>20</sup> Nach dem Planungsrecht bezeichnet er als Oberbegriff die drei überfachlichen Planungsebenen der Bundesraumordnung, der Landes- und Regionalplanung in den Bundesländern und der Bauleitplanung in den Kommunen. Der Begriff umfasst in seiner Bedeutung überfachliche, überörtliche und örtliche Planung. Dabei handelt es sich um raumrelevante Entscheidungen, welche sich mit der Koordinierung und Zusammenfassung von Planungen und Maßnahmen befassen.

Nach einem Gutachten des Bundesverfassungsgerichtes von 1954 ist der Begriff der *Raumordnung* als überörtliche, fachübergreifende und übergeordnete Planung und Ordnung des Raums definiert. Die Landes- und Regionalplanung handelt abstimmend und koordinierend zwischen verschiedenen Fachplanungen und hebt sich durch die Überörtlichkeit von der örtlichen Planung bzw. Bauleitplanung und mittels der Überfachlichkeit von der Fachplanung ab. In Bayern werden die Begriffe Landesplanung und Landesentwicklung synonym zum Begriff der Raumordnung verwendet. Sie verdeutlichen die Raumordnungskompetenz auf der Landesebene.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> vgl. VON HINÜBER 2004, S. 390ff

<sup>20</sup> VON HINÜBER 2004, S. 384

<sup>21</sup> vgl. GOPPEL 2004, S. 561; vgl. TUROWSKI 2004, S. 897

## 2 Rahmenbedingungen der Raumordnung in den Niederlanden

Die geographischen Rahmenbedingungen der Niederlande sollen im Folgenden ausführlicher behandelt werden. Sie beschränken sich auf die für die Raumordnung und das Planungsverständnis relevanten Aspekte.

### 2.1 Geographie - Die räumlichen Strukturen in den Niederlanden

Abb. 3: Physische Darstellung der Niederlande



*Oft wird auf die geographische Situation des Landes verwiesen, um das Raumplanungssystem der Niederlande zu erklären. Etwa die Hälfte des Landes befindet sich unterhalb des Meeresspiegels, womit eine entsprechende Politik nötig ist, um das Land vor Überschwemmung zu schützen. (ZONNEVELD 2009, S. 43)*

**Quelle:** DIERCKE WELTATLAS 2009, S. 108

Die Niederlande liegen im Nordwesten Europas und grenzen im Westen und Norden an die Nordsee, im Westen an Deutschland und im Süden an Belgien. Das Königreich liegt im Mündungsbereich der Flüsse Rhein, Maas und Schelde. Zum Staatsgebiet gehören ferner die niederländischen Antillen und Aruba. Hauptstadt der Niederlande ist Amsterdam, der Regierungssitz liegt in Den Haag. Das Land hat eine Fläche von 41.547 km<sup>2</sup> und gliedert sich in zwölf Provinzen, die in folgende vier Regionen eingeteilt werden: Norden (Frislands, Groningen, Drenthe), Osten (Overijs-

sel, Flevoland, Gelderland), Westen (Nord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht) und Süden (Zeeland, Noord-Brabant, Limburg).<sup>22</sup>

### *Physische Geographie*

Die Niederlande liegen in der nordwesteuropäischen Tiefebene, von der große Teile durch glaziale Akkumulationsformen der Saale Kaltzeit entstanden sind. Mehr als ein Drittel der heutigen Fläche war einst mit zeitweise überfluteten Hoch- und Niedermooren und Wasserflächen bedeckt. Die Erschließung zu einer Kulturlandschaft, war nur durch intensive Eingriffe des Menschen, wie der Trockenlegung weiter Teile des Landes, möglich. Über die Hälfte des Untergrundes sind nährstoffarme Sand- und Moorböden, womit bei geringer Landesfläche nachhaltig mit landwirtschaftlichen Flächen umgegangen werden muss.<sup>23</sup>

### *Landgewinnung in den Niederlanden*

*„Die Niederlande sind mehr als viele andere Länder eine Kulturlandschaft. Die niederländische Landschaft wurde im Laufe vieler Jahrhunderte größtenteils von Menschenhand geschaffen. Ihrer Qualität gebührt daher besondere Beachtung in der Raumplanung.“*  
(VROM 2006, S. 30)

Die Niederlande wurden, wie kaum ein anderes Land, vom Menschen geschaffen. Die Geschichte des Landes ist von jeher geprägt vom Kampf gegen das Wasser. Dies stellt eine wesentliche Grundlage für das niederländische Planungsverständnis und deren Planungsmentalität dar. Ein Viertel der Landesfläche liegt unter dem NAP, dem *Normalen Amsterdamer Pegel*. Ohne Dünen und Deiche wären 65 % des Landes periodisch überflutet (vgl. Abb. 4). Große Landflächen konnten nur durch aufwändige Maßnahmen wie den Bau von Deichen, die Trockenlegung von Gebieten und Landgewinnung in Kulturlandschaft verwandelt werden. Sie spielten bereits seit dem Mittelalter eine wichtige Rolle. Zwischen 1600 und 1800 wurden durch Landgewinnungsmaßnahmen mehr als 100 Seen trockengelegt und eine Fläche von 60.000 ha geschaffen. Zur Verhinderung von Überschwemmungen wurden Flussniederungen eingedeicht, wobei ab dem 19. Jahrhundert wasserbauliche Regulierungsmaßnahmen in größerem Umfang durchgeführt wurden. Heute besteht fast die Hälfte des Landes aus Poldern. In den Niederlanden gab es in der Vergangenheit große Vorhaben zur Landgewinnung, wie beispielsweise den Bau des Abschlussdeiches, durch den das IJsselmeer geschaffen wurde.<sup>24</sup> Infolge dessen wurde Land in einer Größe von 166.000 ha gewonnen und durch Eindeichungen die zwölfte Provinz Flevoland geschaffen. Damit entstanden neue Böden für die Landwirtschaft und Gebiete zur Entlastung der dicht besiedelten Randstad (vgl. Abb. 5). Es gilt als das größte Landgewinnungsprojekt weltweit. Ein weiteres Beispiel ist der Deltaplan, der zum Schutz der Provinz Zeeland umgesetzt wurde. Auslöser war die große Überschwemmungskatastrophe im Jahre 1953, bei der viele Todesopfer zu beklagen waren. Im Rahmen des Plans wurden mehrere große Sturmflutwehre wie der *Oosterscheldedamm* in Zeeland oder der *Maeslantkering* bei Rotterdam zur Abriegelung von Meeresarmen gebaut und damit eine ausgeglichene Küstenlinie geschaffen. Die Niederlande sind

---

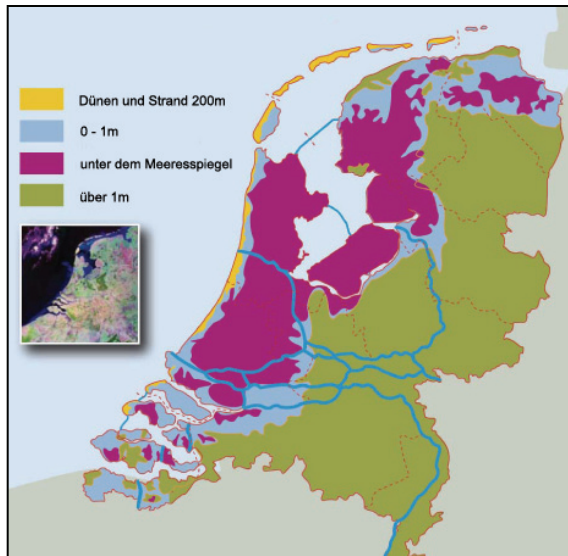
<sup>22</sup> vgl. HÖFFNER 2000, S. 10

<sup>23</sup> vgl. WIEGER 2008, S. 1ff

<sup>24</sup> Der niederländische Begriff für das IJsselmeer ist Zuiderzee.

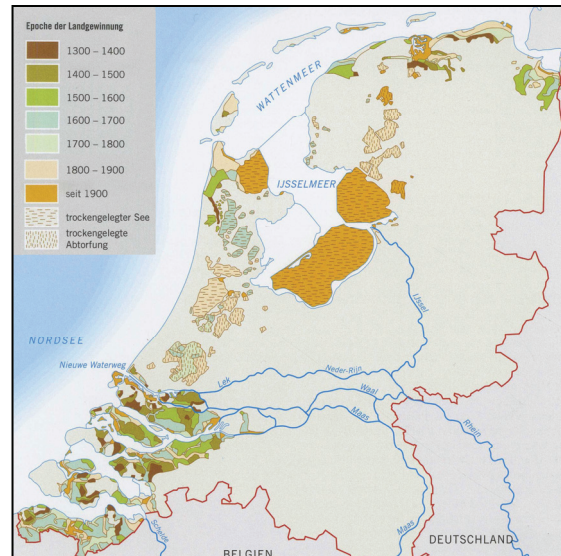
durch naturräumliche Gegebenheiten in hohem Maße eingeschränkt, wodurch von jeher die Notwendigkeit bestand, neues Land zu schaffen und es urbar zu machen.<sup>25</sup>

**Abb. 4: Höhenverteilung in den Niederlanden**



**Quelle:** TU DELFT / INTERNATIONAL FORUM OF URBANISM 2009

**Abb. 5: Landgewinnung in den Niederlanden**



**Quelle:** WIEGER 2008, S. 30

### Bevölkerung

Die Niederlande zählen seit dem Mittelalter zu den am dichtesten besiedelten Räumen in Europa. Auch heute noch ist das Land mit einer Einwohnerzahl von 16,5 Mio. und einer Einwohnerdichte von 484 EW/km<sup>2</sup> der dichtest besiedelte Flächenstaat Europas. Innerhalb des Landes bestehen jedoch große Unterschiede im Hinblick auf die Bevölkerungsdichte. Während der Nordwesten des Landes dünn besiedelt ist, weisen die Provinzen der Randstad hohe Bevölkerungsdichten auf. Diese umfasst die Provinzen Zuid-Holland (1229 EW/km<sup>2</sup>), Nord-Holland (976 EW/km<sup>2</sup>) und Utrecht (852 EW/km<sup>2</sup>)<sup>26</sup>. Gemeinden innerhalb der Agglomeration der Randstad wie Den Haag (6500 EW/km<sup>2</sup>), Leiden (5300 EW/km<sup>2</sup>), Haarlem (5000 EW/km<sup>2</sup>) und Amsterdam (4500 EW/km<sup>2</sup>) erreichen nochmals weitaus höhere Werte. Seit Ende des 18. Jahrhunderts ist die demographische Entwicklung durch einen stetigen Bevölkerungsanstieg gekennzeichnet. Auch in den Niederlanden sind Auswirkungen des Demographischen Wandels erkennbar. Die Überalterung der Bevölkerung nimmt jedoch im EU-Vergleich geringere Ausmaße an. Im Vergleich zu Deutschland gibt es einen leichten Geburtenüberschuss, wobei vor allem der hohe Anteil an Allochtonen<sup>27</sup> als ein Grund für konstante Geburtenraten über eine lange Zeit hinweg zu sehen ist. Die Niederlande blicken auf eine jahrhundertealte Tradition der Zuwanderung zurück. Dies ist auf den Kolonialismus der Niederlande ab dem 17. Jahrhundert zurückzuführen. Daraus resultieren hohe Einwohneranteile aus ehemaligen Kolonien wie Indonesien, Surinam und den Niederländischen Antillen und einen diversifiziertes, ethnisches Mosaik in der Gesellschaft. Im Jahr 2007 waren 19 % der Bevölke-

<sup>25</sup> vgl. WIEGER 2008, S. 28ff; vgl. HÖFFNER 2000, S. 17ff

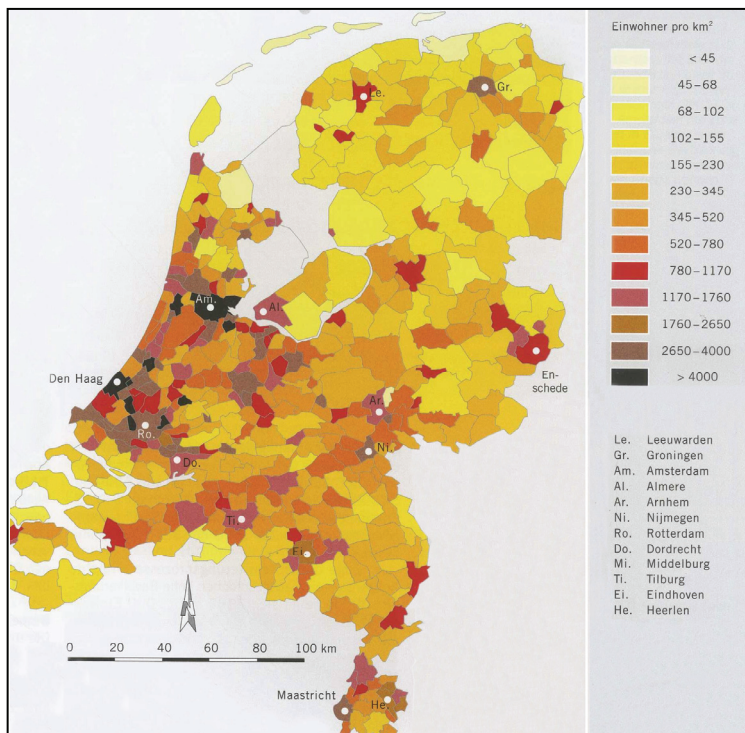
<sup>26</sup> vgl. CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK 2009

<sup>27</sup> Allochtone sind Einwohner, von denen mindestens ein Elternteil nicht in den Niederlanden geboren ist.



rung in den Niederlanden Allochtone. Bedeutendste Herkunftsländer sind Indonesien, Deutschland, Türkei, Surinam, Marokko und die Niederländischen Antillen.<sup>28</sup>

**Abb. 6: Bevölkerungsdichte in den Niederlanden (2006)**



**Quelle:** WIEGER 2008, S. 55

### *Siedlungsstruktur*

Die hohen Werte der Bevölkerungsdichten sind Ausdruck eines hohen Verstädterungsgrades in den Niederlanden. Bereits um 1910 lebte über die Hälfte der Bevölkerung in Städten<sup>29</sup>. Die Entwicklung der Städte erfolgte nicht gleichmäßig und auch heute ist die Siedlungsstruktur in den Niederlanden von starken regionalen Disparitäten geprägt. Die größte Agglomeration der Niederlande ist die Randstad, welche sich durch eine intensive Nutzung und dichte Besiedelung auszeichnet. Sie erstreckt sich über die westlichen Provinzen Utrecht, Noord-Holland und Zuid-Holland. Daneben gibt es weitere Verdichtungsräume wie die Netzwerke Arnhem-Nijmegen und Brabant-Stad. Der Nordosten, vor allem die Provinzen Groningen, Friesland und Drenthe sind dünn besiedelt und von Strukturschwachheit geprägt. Diese Unterschiede sind auf physisch-geographische Gegebenheiten, die wirtschafts- und siedlungsge- schichtliche Entwicklung und strukturpolitische Entscheidungen zurückzuführen.

In den Niederlanden gibt es keine dominierende Stadt, vergleichbar mit Paris in Frankreich oder London in Großbritannien. Nur wenige Städte überschreiten eine Einwohnerzahl von 200.000, keine der Städte die Millionengrenze. Dies ist vor allem auf deren historisches Wachstum im Zusammenhang mit der Stellung der Niederlande als Handelsmacht zurückzuführen. Ferner wurde zur Schaffung einer gleichmäßigen Entwicklung der Städte in der Randstad, der Regierungssitz bewusst aus der Hauptstadt Amsterdam nach Den Haag verlagert. In der Vergangenheit waren die Städte durch die Wasserwege gut verbunden und eine Konzentration wichtiger Funk-

<sup>28</sup> vgl. WIEGER 2008, S. 47ff

<sup>29</sup> Der Wert basiert auf einem Einwohnerschwellenwert von 5.000 Einwohnern.

tionen war nicht notwendig. Die heutige Siedlungsstruktur hingegen ist stark von der, in den 60er Jahren einsetzenden Suburbanisierung, geprägt. Um dieser entgegenzuwirken wurden Kleinstädte zu Siedlungskernen entwickelt.

**Tab. 1: Einwohnerzahlen der größten Gemeinden der Randstad (2007)**

Stadt	Einwohner in der Gemeinde	Einwohner in der Stadtregion
Amsterdam	742.884	1.471.468
Rotterdam	584.058	1.170.954
Den Haag	473.941	991.991
Utrecht	228.401	585.223
Almere	180.924	-
Haarlem	146.960	406.162

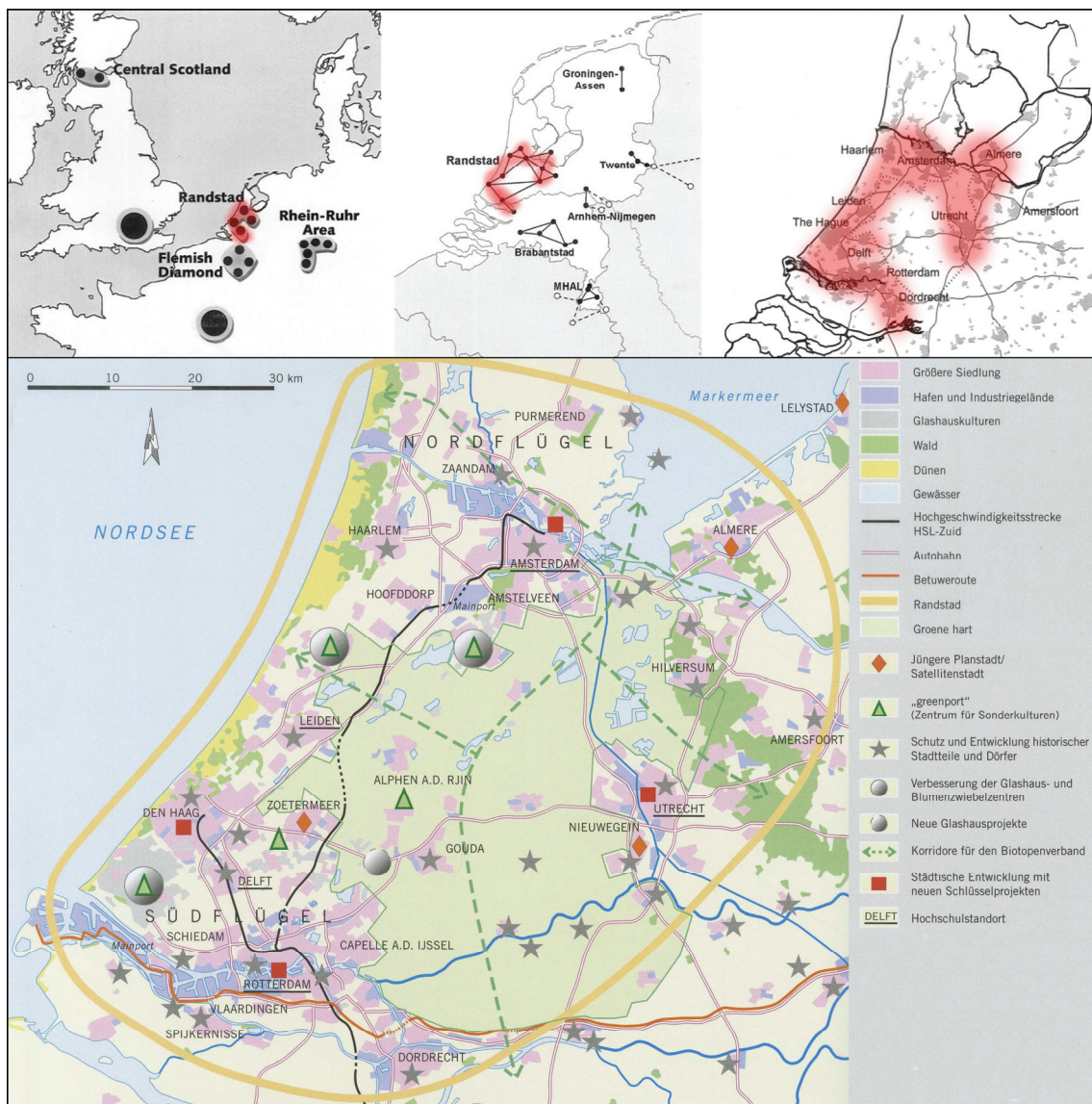
**Quelle:** Eigene Darstellung nach WIEGER 2008, S. 74

### Die Randstad

*„Die Randstad Holland ist das politische, administrative, soziale und kulturelle Herz und der wirtschaftliche Motor der Niederlande.“  
(VROM 2006, S. 33)*

Die bedeutendste Agglomeration der Niederlande ist die Randstad. Rund 6,6 Mio. Menschen leben in dem Ballungsraum, der etwa 20 % der Landesfläche einnimmt. Mit durchschnittlich 1200 EW/km<sup>2</sup> ist sie die am stärksten verdichtete Metropolregion Europas. Der Verdichtungsraum erstreckt sich über drei Provinzen, in welchen mit 10 Mio. Menschen etwa 60 % der niederländischen Bevölkerung leben. Die Randstad zeichnet sich durch eine enorme Konzentration von Bevölkerung und Wirtschaftskraft aus. Neben den großen Städten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam und Utrecht werden oftmals auch die kleineren Städte Haarlem, Leiden, Delft, Dordrecht, Amersfoort, Alkmaar, Hoorn, Gouda, Haarlemermeer, Zoetermeer und Almere zur Randstad gezählt. Die Agglomeration hat die Form eines Städtebandes, das ringförmig um eine Freifläche angeordnet ist, welches als Grünes Herz bezeichnet wird. Die Randstad ist das politische, demographische, wirtschaftliche und das verkehrliche Zentrum der Niederlande. Durch eine günstige Lage am Schnittpunkt zwischen Rhein und Nordsee hat sich dort bereits im Mittelalter eine Stadtlandschaft gebildet. Dies zeigt sich auch heute noch, in der stark vom Handel und den dazugehörigen Branchen, abhängigen Wirtschaft. Diese umfasst etwa den Schiffsbau, die Erdölverarbeitende Industrie, die Nahrungsmittelindustrie, Banken, Versicherungen, Beratungsfirmen, Logistik sowie Speditionen.

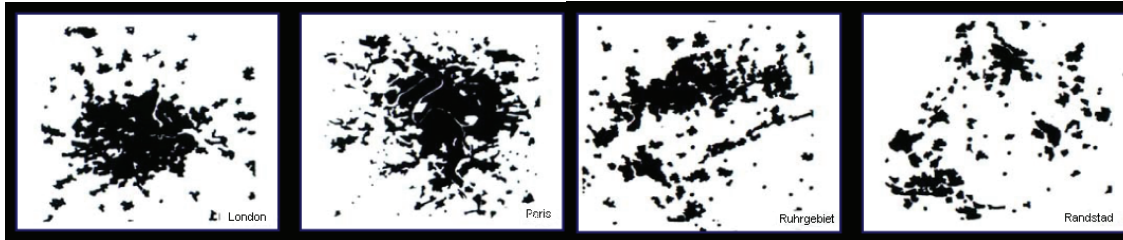
**Abb. 7: Die Randstad in Europa und im System der Raumordnung**



**Quelle:** TU DELFT/ INTERNATIONAL FORUM OF URBANISM 2009 / WIEGER 2008, S. 80

Über die Hälfte des Bruttoinlandproduktes wird in der Randstad erwirtschaftet. Die wirtschaftlich bedeutende Stellung begründet sich aus dem größten Hafen Europas in Rotterdam, dem viertgrößten Flughafen Europas in Amsterdam und der weltweit größten Gewächshausfläche zum Anbau landwirtschaftlicher Produkte. In Europa nimmt die Agglomeration durch ihre zentrale Lage in Westeuropa und den kurzen Distanzen zu großen Städten in den umliegenden Ländern eine besondere Stellung ein. Im Hinblick auf die Einwohnerzahl der Randstad, zählt sie zu den größten europäischen Metropolen und kann durchaus mit London und Paris verglichen werden. Sie unterscheidet sich jedoch wesentlich von anderen Metropolen, da sie keine von innen nach außen gewachsene Stadt mit zentralörtlicher Funktion ist. Sie ist ein Verdichtungsraum, der durch das Zusammenwachsen vieler historisch gewachsener Städte entstanden ist. Die Randstad ist, wie das Ruhrgebiet, eine polyzentrische Agglomeration und unterscheidet sich wesentlich von monozentrischen Metropolen wie Paris oder London. (vgl. Abb. 8).

## Abb. 8: Monozentrische und polyzentrische Agglomerationen in Europa



**Quelle:** Eigene Darstellung nach TU DELFT/ INTERNATIONAL FORUM OF URBANISM 2009

Durch die gegenseitige Ergänzung bedeutender Funktionen der einzelnen Städte, kann die Agglomeration im internationalen Wettbewerb mit anderen Metropolen konkurrieren. Eine Stadt allein betrachtet, besitzt im internationalen Vergleich nur eine geringe Bedeutung. Nur zusammen sind sie auf einer Augenhöhe mit anderen Metropolen zu sehen. Amsterdam nimmt die Funktion der Hauptstadt ein, ist Kultur-, Handels- und Industriezentrum und verfügt über den internationalen Flughafen Schiphol. Amsterdam ist das wichtigste Dienstleistungszentrum des Landes und wird als Global City mit teilweise globaler Funktion bezeichnet. Den Haag ist mit einer großen Anzahl an Unternehmen und den Ministerien der Regierungs- und Verwaltungssitz des Landes. Durch den Sitz des Internationalen Gerichtshofes wird die Stadt auch als *legal capital of the world* bezeichnet. Rotterdam ist ein wichtiger Finanzplatz und besitzt mit dem Europort den größten Seehafen Europas. Utrecht hat die Position als Handels- und Industriezentrum inne.<sup>30</sup>

### *New Towns in den Niederlanden*

Im Zusammenhang mit der Randstad ist der Bau von New Towns in den Niederlanden zu erwähnen. Dadurch wurde in hohem Maße in die Siedlungsentwicklung des Landes eingegriffen. Die New Towns wurden gebaut, um den zunehmenden Überlastungserscheinungen in den Städten der Randstad im Zuge einer hohen Wohnungsnot und der Suburbanisierung entgegenzuwirken. Die Entlastungsstädte wurden folglich vor allem in der Nähe der großen Städte der Randstad errichtet. So wurde beispielsweise Almere nahe Amsterdam oder Zoetermeer nahe Den Haag zu deren Entlastung gebaut. Diese zeichnen sich noch heute durch einen starken Bevölkerungsanstieg aus. So stieg die Einwohnerzahl in Zoetermeer von 1960 bis 2006 von 10.000 auf 116.979 Einwohner, die von Almere seit der Gründung in den 70er Jahren auf 178.466 im Jahr 2006 an.<sup>31</sup> Mit dem Bau neuer Städte konnten die Überlastungserscheinungen weitgehend gelöst werden. Doch der Bau der New Towns wird auch kritisch gesehen, da sich viele nicht über die Funktion einer Schlafstadt hinaus entwickeln konnten. Probleme sind oftmals deren Monofunktionalität, eine starke Funktionstrennung sowie eine geringe Wirtschaftsleistung.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> vgl. WIEGER 2008, S. 78ff, 164ff; vgl. HAUS DER NIEDERLANDE 2004; vgl. FISCHER/FOIBNER 2002, S. 155ff

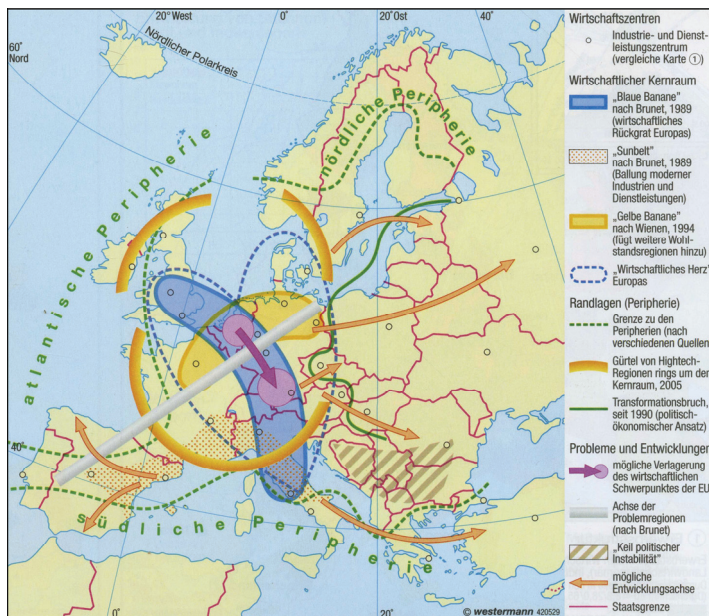
<sup>31</sup> vgl. WIEGER 2008, S. 74ff; vgl. HAUS DER NIEDERLANDE 2004

<sup>32</sup> Teilnahme an der 2-tägigen internationalen Planungskonferenz *New Towns for the 21st Century: The Planned vs. The Unplanned City* des International New Town Institutes in Almere / Niederlande

## Wirtschaft

Die Niederlande liegen inmitten des Überschneidungsgebietes der sogenannten blauen und gelben Banane. Das Konzept ist ein wirtschaftliches Raummodell für Europa, das die wirtschaftlichen Kernräume Europas darstellt.<sup>33</sup> Aufgrund der Lage und Geschichte ist die niederländische Wirtschaft stark auslandsorientiert. Der Schwerpunkt liegt im Bereich des internationalen Handels und Exports. Der Ursprung der Niederlande als Handelsstaat geht bis ins goldene 17. Jahrhundert zurück, als diese ein weltweites Handelsnetz im Zuge des Kolonialismus aufbaute. Dies erklärt eine stark vom Seehandel und der Landwirtschaft geprägte Wirtschaft. Trotz eines geringen Potentials an Arbeitskräften und geringen natürlichen Rohstoffen, gilt das Land als wirtschaftlich stark. So liegt das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner über dem EU-Durchschnitt. Die Mainports Rotterdam-Europort als bedeutender Seehafen und der Flughafen Amsterdam Schipol zeugen von deren zentraler Position in Europa.

**Abb. 9: Das Raumwirtschaftsmodell Europas**



**Quelle:** DIERCKE WELTATLAS 2009, S. 85

Die Niederlande zeichnen sich durch eine hoch technisierte Landwirtschaft und eine leistungsstarke Industrie- und Dienstleistungsbranche aus. Die Wirtschafts- und Siedlungsstruktur ist von starken regionalen Disparitäten geprägt. Die Landwirtschaft verliert zunehmend an Bedeutung, was an der abnehmenden Anzahl an Arbeitsplätzen erkennbar ist. Dennoch zählt der Anbau von Obst, Gemüse und Blumen zu den wichtigsten Wirtschaftszweigen in den Niederlanden. Das milde atlantische Klima begünstigt deren Anbau und erklärt die Vormachtstellung der Niederlande in Europa in diesem Bereich. Die Niederlande halten beispielsweise 60 % des Welthandels an Blumen.<sup>34</sup>

Die umsatzstärksten Sparten der niederländischen Industrie waren 2004 die Nahrungsmittelindustrie, die Erdölverarbeitende- und chemische Industrie, Maschinen-

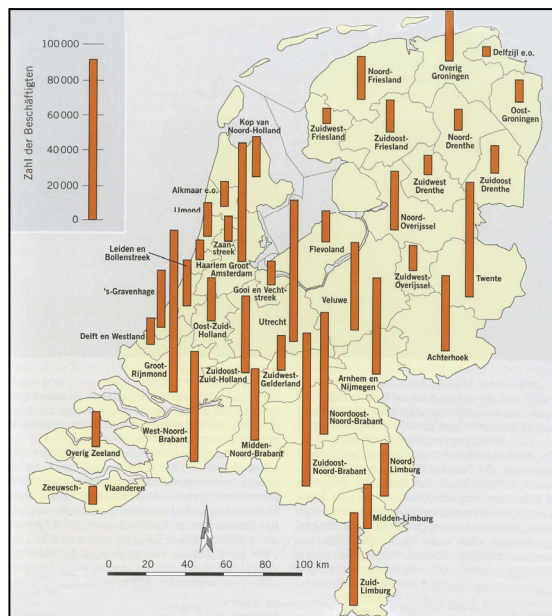
<sup>33</sup> Die blaue Banane bildet das wirtschaftliche Rückgrat Europas und reicht von London bis Norditalien. Die gelbe Banane fügt weitere Wohlstandsregionen hinzu und reicht von Berlin bis in die Ile de France. (vgl. DIERCKE WELTATLAS 2008, S. 85)

<sup>34</sup> vgl. WIEGER 2008, S. XI; vgl. WIEGER 2009, S. 4; vgl. HAUS DER NIEDERLANDE 2004, vgl. HÖFFNER 2000, S. 22ff

bau, Fahrzeugindustrie, Metallwaren und das Verlagswesen. Sie zeichnen sich durch eine starke Ausrichtung auf ausländische Märkte aus, in denen mehr als die Hälfte des Umsatzes erzielt wird. Hinsichtlich der Bruttowertschöpfung dominieren die drei Provinzen der Randstad. Die Verteilung der Industriebetriebe ist dezentral organisiert. Große Betriebe wie Philips haben ihre Standorte über das ganze Land verteilt. Dennoch nimmt die Randstad als einer der führenden Industriestandorte und Wachstumspole in Europa, eine zentrale Position ein. Weitere Industriezentren sind Brabant und Eindhoven. In den Niederlanden sind die industriegeographischen, räumlichen Disparitäten klar erkennbar, aber nicht so ausgeprägt wie in anderen europäischen Staaten. Die Verteilung der Industriebeschäftigten zeigt, dass die nördlichen Provinzen schwächer entwickelt sind.

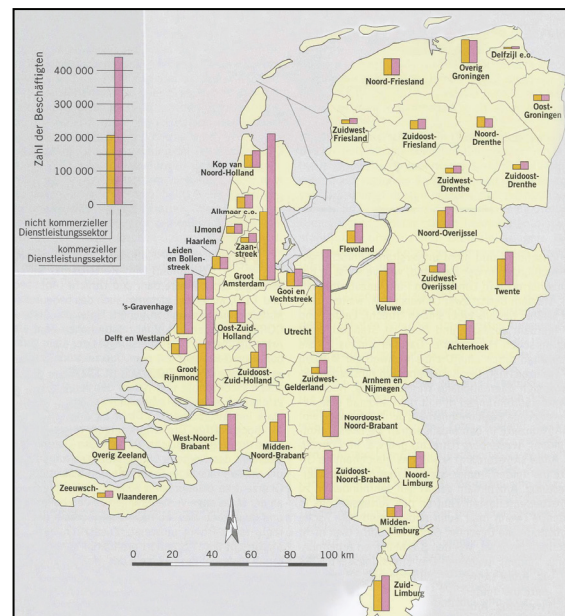
Im Dienstleistungssektor nehmen die Städte Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht aufgrund geographischer Faktoren, guter Verkehrsinfrastruktur und einer zentralen Lage im Überschneidungsbereich der europäischen Entwicklungskorridore die führenden Positionen ein.<sup>35</sup>

**Abb. 10: Industriebeschäftigte (2003)**



**Quelle:** WIEGER 2008, S. 141

**Abb. 11: Arbeitnehmer des Dienstleistungssektors (2003)**



**Quelle:** WIEGER2008, S. 162

## 2.2 Die historische Entwicklung der Raumordnung in den Niederlanden

Als Beginn der niederländischen Raumordnung gilt das Jahr 1901. Mit der Inkraftsetzung des *Woningwet*, des Wohnungsbaugesetzes, wurden zum ersten Mal Regelungen für das gesamte Land aufgestellt. Es wird jedoch auch die Meinung vertreten, dass die Disziplin älter ist. Bereits seit dem Mittelalter übernahmen die Wasserbehörden in den Niederlanden eine, heute mit den Raumordnungsbehörden vergleichbare Funktion. Eine Koordinierung von Planungsvorhaben war aufgrund der schwierigen topographischen Gegebenheiten notwendig, um den Raum nachhaltig zu gestalten und ihn vor Überschwemmung zu schützen. Im Jahre 1931 wurde das

<sup>35</sup> vgl. WIEGER 2008, S. 138ff, 160ff

Wohnungsgesetz um den Regionalplan (*Streekplan*) erweitert. Die Idee eines nationalen Plans entstand in den dreißiger Jahren, angeregt von der hierarchisch aufgebauten Raumordnung Deutschlands. Mit einer zentralen Ordnung sollten wichtige raumordnerische Probleme wie ungeplanter Wohnungsbau gelöst werden. Die Einrichtung des *Rijksdienst voor het nationale plan*<sup>36</sup> im Jahr 1941 markiert den Beginn als eigenständige Disziplin, losgelöst vom Wohnungsbau. Aufgabe war es, die Regierung bei raumplanerischen Themen und der Erstellung von Plänen zu beraten. Auch nach Ende des Krieges blieb die Raumordnung in den Niederlanden auf nationaler Ebene.

In der Nachkriegszeit lagen die politischen Prioritäten beim Wiederaufbau und der Schaffung von Arbeitsplätzen. Der Wohnungsbau stand nicht an erster Stelle, was die große Wohnungsnot weiter verschlimmerte und die Raumordnungspolitik über Jahrzehnte hinweg beeinflusste. Die Disziplin hatte zunächst um politische und verwaltungstechnische Anerkennung zu kämpfen. Bereits zu Beginn warnte sie vor der immer dichteren Besiedlung im Westen des Landes. 1951 gewann die inhaltliche Ausrichtung der Raumordnung durch den *Arbeidsausschuss für die westliche Niederlande* an Bedeutung, auf die wesentlichen Ansätze wie die Randstad, der Grüngürtel um die Städte und das grüne Herz zurückgehen. Zu erwähnen ist der Plan *Het Westen en overig Nederland*<sup>37</sup> aus dem Jahr 1958. Dieser befasste sich mit den Disparitäten zwischen dem Westen und den restlichen Niederlanden, die durch eine zunehmende Migrationsbewegung in das Gebiet der Randstad entstanden. Erstmals wurde ein breites, öffentliches Interesse für nationale räumliche Probleme geschaffen. Der Bericht gilt als *die* Grundlage für den Umgang mit den Disparitäten in den zwei Landesteilen. Ab diesem Zeitpunkt, war eine gleichmäßige Bevölkerungs- und Arbeitsplatzverteilung im Raum die Hauptaufgabe der Raumordnung. Die Raumordnungspolitik hat sich auf der Schwelle von den 50er zu den 60er Jahren ihren Platz in der niederländischen Gesellschaft erobert. Mit dem Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes im Jahr 1965, dem *Wet op de ruimtelijke Ordening*, gelang der Raumordnung die Lossagung vom Wohnungsbaugesetz. Während das vorherrschende Thema bis 1960 vor allem der Wiederaufbau war, konnte ab diesem Zeitpunkt mit der „normalen Raumordnung“ begonnen werden. 1982 wurde das bisher bestehende Ministerium für Wohnungsbau und Raumordnung um den Bereich Umwelt erweitert, womit Umweltbelange mehr Beachtung fanden.<sup>38</sup>

Bereits nach dem Krieg wurde versucht, die Bevölkerung und die Wirtschaftskraft gleichmäßig im Raum zu verteilen. Die Raumordnung wurde mit dem Ziel, die Randstad zu entlasten und die Unterschiede im Land langfristig zu minimieren, etabliert. Mit Maßnahmen wie großflächigen Einpolderungen zur Raumgewinnung, Emigrationspolitik, Strukturausgleichsmaßnahmen und Investitionsanreizen wurde versucht, gleichmäßige Strukturen im Land zu schaffen. Aufgrund dessen wurden im ländlichen Raum, der vor allem den Nordosten und den Süden der Niederlande umfasst, neue Industriezweige durch staatliche Hilfe aufgebaut und neue Wohngebiete erschlossen. Diese Unterstützung erzielte jedoch nicht die gewünschten Ergebnisse und die Politik stellte sich als wenig effektiv heraus. Deshalb wurde zu Beginn der 1970er Jahre im Rahmen der Globalisierung stärker auf die Förderung der Randgebiete der Randstad übergegangen. Durch diese Entwicklung ist die niederländische

---

<sup>36</sup> Staatsbehörde für den Nationalen Plan (dt. Übersetzung)

<sup>37</sup> Der Westen und der Rest der Niederlande (dt. Übersetzung)

<sup>38</sup> vgl. KRAGT 1994, S. 3ff

Raumordnung stärker mit der Stadtentwicklung, dem Wohnungsbau und der Architektur verbunden.<sup>39</sup>

## 2.3 Die niederländische Definition

### *Ruimtelijke Planning und Ruimtelijke Ordening*<sup>40</sup>

Raumordnungspolitik wird in den Niederlanden als *Ruimtelijk Beleid* bezeichnet. Inhalt ist die Erarbeitung von Plänen, in denen „*der Standort und das Ausmaß aller raumbedeutsamen Aktivitäten innerhalb eines bestimmten Gebietes zusammenhängend dargestellt werden*“.<sup>41</sup> Sie wird in *Ruimtelijke Planning* und *Ruimtelijke Ordening* unterteilt. Beide umfassen Aktivitäten, Bebauung und Flächennutzung im Raum. *Ruimtelijke Planning* beinhaltet alle Aktivitäten, um die Nutzung eines Plangebietes vorzubereiten und formuliert den politischen Rahmen zur Umsetzung von Maßnahmen. „*Die Raumplanung beinhaltet ein Formulieren und Selektieren von Zielsetzungen und Ausgangspunkten, das Aufstellen eines Programms, die städtebauliche Gestalt [...] Raumplanung ist insofern ein Sammelbegriff für Planung, Raumordnung und Städtebau*“.<sup>42</sup> Das Raumordnungsgesetz und die Notas gehören der Raumplanung an. *Ruimtelijke Ordening* wird mit Raumordnung übersetzt und definiert alle Aktivitäten der Verwaltungsorgane, die Auswirkungen auf die räumliche Ordnung haben – anders ausgedrückt: die raumbezogenen Gesamtplanungen auf den drei Verwaltungsebenen.<sup>43</sup>

“*Ruimtelijk ordening wordt wel gedefinieerd als afstemming van ruimte en samenleving ter wille van die samenleving*”  
(VROM o.J., S. 3)

Die Raumordnung wird in den Niederlanden auch als Abstimmung zwischen Raum und Gesellschaft, zugunsten der Gesellschaft definiert. Es ist die kürzeste und präziseste Beschreibung. Sie klingt selbstverständlich, ist aber dennoch zielführend, da eine Gesellschaft nicht statisch ist. Sie unterliegt ständigen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Prozessen, denen sich die Raumordnung in einer demokratischen Art und Weise durch Abwägung stellen muss. Danach müssen raumbedeutsame Aspekte der Sektorenpolitik und verschiedene Interessen in dem beschränkt zur Verfügung stehendem Raum, vernünftig miteinander koordiniert werden.<sup>44</sup>

### *Raumqualität schaffen*

Das raumordnerische Leitziel ist es Raumqualität zu schaffen. Der Begriff spielt in der niederländischen Raumordnung eine wichtige Rolle und geht auf den römischen Architekten Marcus Vitruvius Pollo (± 85 - 20 v. Chr.) zurück. Die Schaffung von Raumqualität umfasst demnach folgende drei Einzelziele bzw. Werte, die bei Planungen zu berücksichtigen sind: *Gebruikswaarde* (Gebrauchswert), *Belevingswaarde* (Erfahrungswert und Form) und *Toekomstwaarde* (Zukunftswert).<sup>45</sup> Nach dem *Gebrui-*

<sup>39</sup> vgl. HAUS DER NIEDERLANDE 2004; vgl. MUSTERD / OSTENDORF 1996, S. 406ff

<sup>40</sup> Raumplanung und Raumordnung (dt. Übersetzung)

<sup>41</sup> ARL/VROM 2003, S. 22

<sup>42</sup> HÖFFNER 2000, S. 51

<sup>43</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 22; vgl. HÖFFNER 2000, S. 51

<sup>44</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

<sup>45</sup> vgl. REMKO 2007, S. 12



*ksweerd* soll eine Planung notwendig sein.<sup>46</sup> Der *Belevingsweerd* zielt auf die Ästhetik der Nutzung ab. Der *Toekomstweerd* beinhaltet den zeitlichen Aspekt und betont eine sparsame Flächen- und Ressourcennutzung im Sinne der Nachhaltigkeit. Er geht der Frage nach: Wie ist der Raum bei minimaler Flächeninanspruchnahme optimal zu nutzen? Wie kann er nachhaltig für die nächsten Generationen gestaltet werden?<sup>47</sup> Eine optimale Raumqualität wird bei einem ausgeglichenen Verhältnis der drei Komponenten erreicht.<sup>48</sup>

### 3 Zusammenfassung

#### *Geographie*

Bei Betrachtung der räumlichen Strukturen Bayerns und der Niederlande als wesentliche Grundlage für die Ausrichtung und das Verständnis der Raumordnung wurde deutlich, dass sich diese wesentlich unterscheiden. Daraus folgt, dass Bayern und die Niederlande maßnehmend an ihren Strukturen, auf verschiedene Prioritäten und Schwerpunkte setzen müssen. Unterschiede in der Planung werden sich allein durch Aspekte wie die physische Geographie, die Größe des Raums, Bevölkerungsverteilung, Siedlungsstruktur, Wirtschaftsstrukturen und der Planungsmentalität ergeben.

Bayern ist der größte Flächenstaat Deutschlands. Trotz einer hohen Einwohnerzahl, ist das Bundesland aufgrund seiner Größe dünn besiedelt. Die Siedlungsstruktur in Bayern besteht aus einem Mix an ländlichen Gebieten und Verdichtungsräumen. Wichtigste Agglomerationen sind die Städte München, Nürnberg-Fürth-Erlangen und Augsburg. In Bayern nimmt der ländliche Raum die dominierende Rolle ein. Flächenmäßig überwiegt er mit 85 % der Landesfläche. Rund 60 % der bayerischen Bevölkerung leben dort. Hinsichtlich der Wirtschaft zählt Bayern zu den führenden Wirtschaftsstandorten Europas und zeichnet sich vor allem durch viele über das ganze Land verteilte, kleine und mittelständische Betriebe aus. Die Herausforderungen der Raumordnung liegen im Wesentlichen in der Entwicklung des ländlichen Raums und in der Ordnung der Verdichtungsräume.

An den Niederlanden wird in besonderem Maße deutlich, welche Rolle die Geographie bei der Ausrichtung der Raumordnung und der Planungsmentalität einnehmen kann. Die geographischen Gegebenheiten sind durchaus als besonders anzusehen. Weite Teile des Landes liegen unterhalb des Meeresspiegels und im Mündungsbereich großer Flüsse, wodurch das Land durch seine räumlichen Gegebenheiten stark eingeschränkt ist. Dies macht die Disziplin Raumordnung in besonderem Maße unverzichtbar. Sie hat seit jeher einen hohen Stellenwert inne, da mit dem wenig zur Verfügung stehenden Raum so sorgfältig wie möglich umgegangen werden muss. Die Niederlande sind, in ihrer heutigen Form, durch intensive Eingriffe des Menschen geprägt. Seit dem Mittelalter wurde mit großen Landgewinnungsprojekten in die Gestaltung des Landes eingegriffen und dessen Gesicht stark verändert. In den Niederlanden leben im Vergleich zu Bayern auf einer kleineren Fläche mehr Menschen.

---

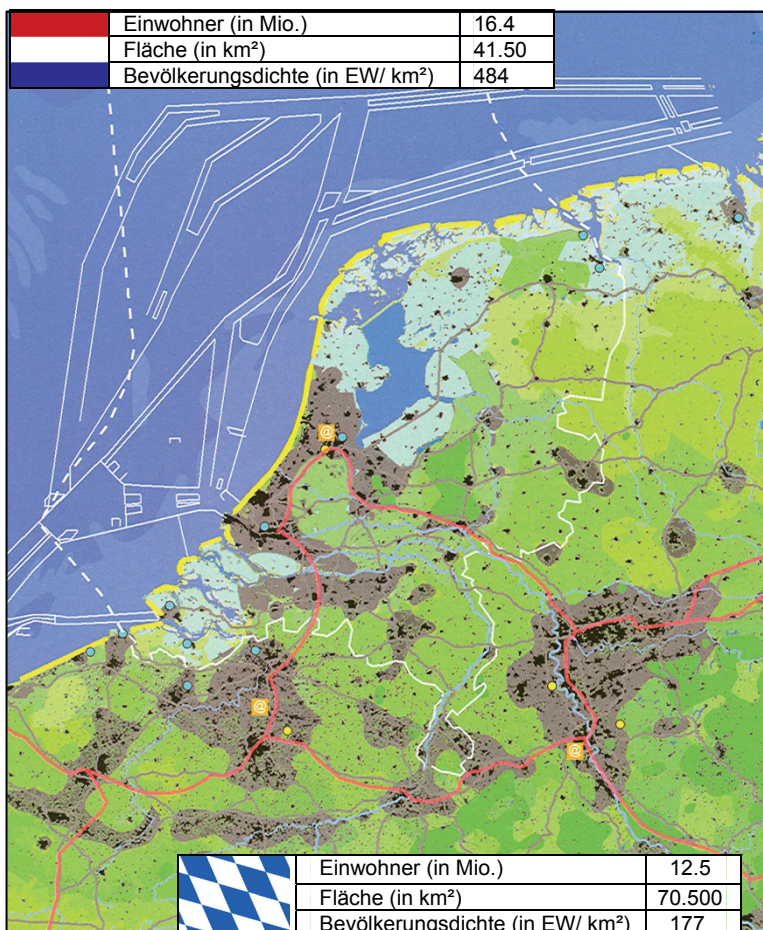
<sup>46</sup> vgl. den deutschen Begriff der „Planungsrechtfertigung“ als Zulässigkeitsvoraussetzung für planerisches Tätigwerden.

<sup>47</sup> Beispielsweise wird in der New Town Almere die Anzahl der Wohnungen aufgrund des gestiegenen Bedarfes verdoppelt werden müssen (*Gebriuksweerd*). Nach der Idee der Raumqualität muss es dem Anspruch genügen, ästhetisch (*Belevingsweerd*) und nachhaltig (*Toekomstweerd*) umgesetzt zu werden.

<sup>48</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

Folglich zeichnet sich das Land durch eine höhere Bevölkerungskonzentration aus. Die Niederlande sind als der am dichtesten besiedelte Flächenstaat Europas ein stark verstädtertes Land. Hervorzuheben ist die starke Konzentration auf die Randstad, die mit etwa 10 Mio. Einwohnern zu den größten Verdichtungsräumen Europas zählt. 60 % der Bevölkerung leben in der Randstad. Dies verdeutlicht die Bedeutung des Verdichtungsraums in der niederländischen Raumordnung. Große Disparitäten hinsichtlich Siedlungsstruktur und Wirtschaftskraft bestehen zwischen dem dicht besiedelten Westen und dem dünn besiedelten, strukturschwachen Nordwesten des Landes. Die Niederlande liegen im wirtschaftlichen Kernraum Europas. Die Wirtschaftskraft ist in hohem Maße auf die Randstad konzentriert, die wichtigstes Industrie- und Dienstleistungszentrum der Niederlande ist und mit den Mainports ein bedeutendes Distributionshub für Nordwesteuropa darstellen. Die Planung in der Vergangenheit war in hohem Maße davon geprägt, die Disparitäten zwischen den beiden Landesteilen zu minimieren und die starke Bevölkerungs- und Wirtschaftkonzentration der Randstad mit den damit verbundenen negativen Folgen zu ordnen.<sup>49</sup>

**Abb. 12: Bayern und die Niederlande im Vergleich**



**Quelle:** Eigene Darstellung nach VROM 2006, S. 13

### *Geschichte*

Was demgegenüber die Entwicklung der Raumordnung angeht, sind in Bayern und den Niederlanden viele Gemeinsamkeiten erkennbar. Grundsätzlich sind in Bayern und den Niederlanden die Anfänge der Disziplin zu Beginn des 20. Jahrhunderts zu

<sup>49</sup> vgl. HAUS DER NIEDERLANDE 2004

erkennen. Als Auslöser sind unkontrollierte Verstädterung und Bevölkerungswachstum zu nennen. Eine Gemeinsamkeit besteht auch darin, dass während des Krieges der Aufbau des deutschen Raumordnungssystems auf die Niederlande übertragen wurde und somit zu Beginn ähnliche Strukturen bestanden. Auch in der weiteren Etablierung fallen Gemeinsamkeiten auf. So war die Raumordnung in den Niederlanden und Bayern nach dem Krieg stark vom Wiederaufbau dominiert. In den 60er Jahren wurden jeweils die gesetzlichen Grundlagen gelegt. Des Weiteren verankerten beide in den 70er Jahren die Umweltbelange stärker in der Raumordnung durch die Verbindung von Raumordnung und Umwelt in einem Ressort.

Neben Gemeinsamkeiten unterscheidet sich die Entwicklung in den Niederlanden in einigen Punkten jedoch deutlich von der deutschen bzw. bayerischen. So besitzt die Notwendigkeit zur Raumordnung in den Niederlanden andere Hintergründe. Die Planung blickt in den Niederlanden auf eine lange Tradition zurück. Aus der einzigartigen topographischen Gegebenheit ergab sich schon frühzeitig das Bedürfnis für gemeinsames Handeln und Entscheiden zur Sicherung des Landes. Die Erschließung des Landes war nur durch den Eingriff des Menschen möglich. Ohne anthropogene Eingriffe würde ein großer Teil des Landes periodisch unter Wasser stehen. Die Wasserbehörden, die deshalb bis heute eine bedeutende Stellung einnehmen, übernahmen seit dem Mittelalter die Aufgaben heutiger Raumordnungsbehörden. Durch Koordinierung verschiedener Interessen schützen sie das Land vor Überschwemmung. Aufgabe der Raumordnung ist es, mit dem zur Verfügung stehenden Raum möglichst nachhaltig umzugehen. So ist eine Planung auch aufgrund des Mangels an Fläche nötig. Historisch bedingt besitzt die niederländische Raumordnung eine starke Verbindung mit dem Wohnungsbau, der Architektur und dem Städtebau. Die Niederlande zeichnen sich durch eine besondere Planungsmentalität aus. Das Thema nimmt in der Gesellschaft eine ersichtlich größere Rolle als in anderen Ländern ein.<sup>50</sup>

#### *Ist Raumordnung gleich Raumordnung?*

Für das Verständnis ist es auch von Bedeutung, inwieweit die Definition der Begriffe Raumplanung und Raumordnung in Bayern und den Niederlanden übereinstimmen. Hier bestehen kaum Unterschiede. Der Begriff der Raumplanung bzw. *Ruimtelijke Planning* bezeichnet in beiden Ländern die überörtliche und fachübergreifende Planung und wird als Oberbegriff verwendet. Ebenso wird der Begriff der Raumordnung und *Ruimtelijke Ordening* für Planungen verwendet, die Auswirkungen auf den Raum haben.

In Bezug auf die Niederlande sind einige ergänzende Aspekte zu nennen. Die Definition von Raumplanung wird in den Niederlanden auch als Abstimmung zwischen Raum und Gesellschaft – zugunsten der Gesellschaft verstanden. Dies bedeutet, dass sich die Planung stets an sich verändernde Rahmenbedingungen anpassen muss, nicht statisch sein darf und Koordinierung wichtig ist. Diese Aspekte sind auch nach deutschem Verständnis von Bedeutung. Des Weiteren gibt es das erklärte Ziel, Raumqualität zu schaffen und Planungen stets unter den Gesichtspunkten *Gebruiksweerd*, *Belevingsweerd* und *Toekomstweerd* zu betrachten. Dies wird in Deutschland nicht ausführlich thematisiert. Es erinnert jedoch in hohem Maße an den Nachhaltigkeitsgedanken, der als ein wichtiges Leitprinzip verankert ist. Letztendlich ist eine starke Verbindung mit den Disziplinen des Wohnungsbau, Städtebau und der Architektur gegeben.

---

<sup>50</sup> vgl. FISCHER / FOIßNER 2002, S. 153

### **III Der Vergleich: Die Raumordnung in den Niederlanden vor dem Hintergrund der Raumordnung in Deutschland konkretisiert am Beispiel Bayerns**

Vorangehend wurde mit der Betrachtung der Rahmenbedingungen eine wesentliche Grundlage für die jeweilige Ausrichtung der Raumordnung behandelt. Im folgenden Hauptteil soll nun die Raumordnung in den Niederlanden vor dem Hintergrund Deutschlands, konkretisiert am Beispiel Bayerns, untersucht werden. Dazu werden zunächst in einem ersten Teil die wesentlichen Merkmale der deutschen bzw. bayerischen Raumordnung dargestellt. Sie dienen als Maßstab für den Vergleich mit den Niederlanden. Festzuhalten ist, dass es in der deutschen Raumordnung viele erwähnenswerte und wichtige Aspekte gibt. Die Arbeit beschränkt sich jedoch auf einige essentielle Punkte. Der Schwerpunkt liegt in der darauf folgenden Betrachtung der niederländischen Planung vor dem Hintergrund der bayerischen Raumordnung. Diese soll im Hinblick auf die, als wesentlich definierten, Aspekte näher untersucht werden soll. Dabei soll auch geklärt werden: Wo bestehen Gemeinsamkeiten und wo Unterschiede? Was ist das Anliegen der niederländischen Raumordnung? Welche Eigenschaften zeichnen sie aus? Ein Aspekt der Arbeit soll die Vermittlung von Wissen über die strukturelle und inhaltliche Art und Weise sein, wie Raumordnung in den Niederlanden betrieben wird. Dies ist eine wichtige Grundlage für zukünftige Zusammenarbeit, sowohl bilateral als auch in Fragen europäischer Zusammenarbeit. Auf dieser Grundlage soll in einem letzten Teil untersucht werden, ob die Niederlande ein möglicher Partner Deutschlands in der EU-Politik hinsichtlich raumordnungsrelevanter Aspekte wäre. Dazu sollen verschiedene raumrelevante Ansätze der EU-Politik vor dem Hintergrund der deutschen und niederländischen Positionen betrachtet werden.

#### **1 Wesentliche Aspekte der Raumordnung Deutschlands – konkretisiert am Beispiel Bayerns**

Aufgrund des Föderalstaatsprinzips ist die staatliche Gewalt in Deutschland zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt. In Deutschland ist die „*Raumordnung als Gestaltungs- und Verwaltungsaufgabe [...] nach geltendem Recht [...] ganz überwiegend Sache der Länder*“.<sup>51</sup> Um wesentliche Aspekte näher erläutern zu können, ist die vorliegende Arbeit auf ein Bundesland konkretisiert. Es bietet sich an, Bayern als Grundlage des Vergleiches heranzuziehen. Bayern ist der größte Flächenstaat Deutschlands und seine räumliche Struktur besteht aus Verdichtungsräumen und einem großen Anteil an ländlichen Gebieten, weshalb die Raumordnung von jeher eine wichtige Stellung einnahm.<sup>52</sup> Die Disziplin besitzt in Bayern traditionsgemäß einen hohen Stellenwert in der Politik und galt stets als Maßstab für andere Bundesländer. Bayern zählte zu den ersten Bundesländern, die ein Landesplanungsgesetz und Raumordnungspläne einführten. Ebenfalls wurden dort bedeutende weiche Instrumente, wie das Teilraumgutachten oder der Ansatz des Kreativen Milieus, erstmals eingesetzt.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> SINZ 2004, S. 864

<sup>52</sup> vgl. GOPPEL 1993, S. 3

<sup>53</sup> vgl. VON HINÜBER 2004, S. 388; vgl. GOPPEL 2004, S. 569ff

## 1.1 Das gestufte System der Raumordnung in Deutschland – vom Bund bis zur Kommune

### 1.1.1 Das Planungssystem und das Subsidiaritätsprinzip

Ein essentieller Gesichtspunkt der deutschen Raumordnung ist das aus mehreren Stufen bestehende, hierarchisch aufgebaute Planungssystem. Die Organisation ist durch einen dreistufigen Verwaltungsaufbau gekennzeichnet und wird von staatlichen Behörden getragen. Das gestufte System umfasst die Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen. Es wird als hierarchisch bezeichnet, da die einzelnen Ebenen der jeweils übergeordneten Planungsebene nicht widersprechen, sondern dem jeweiligen Raum entsprechend konkretisieren. Dies schafft eine durchgehende Einheitlichkeit. Die Ebenen sind rechtlich, organisatorisch und inhaltlich klar definiert und abgegrenzt, gleichzeitig sind sie durch rechtliche Normen stark miteinander verbunden.<sup>54</sup>

Von Bedeutung ist auch das Subsidiaritätsprinzip, nach welchem *„eine staatliche Aufgabe soweit wie möglich von der jeweils unteren bzw. kleineren Einheit wahrgenommen werden“*<sup>55</sup> soll. Durch die Abgabe der Kompetenzen nach unten, findet die Planung dort statt, wo sie am orts- und problemnächsten handeln kann. Ferner sind auf einer kleineren Ebene konkretere und effizientere Maßnahmen möglich, wodurch die Planung der Mentalität einer Region gerechter werden kann. Durch eine starke Einbindung der Betroffenen und mehr Bürgernähe wird eine höhere Akzeptanz erreicht.

### 1.1.2 Bundesraumordnung, Landesplanung, Regionalplanung und Bauleitplanung

Bis zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes (ROG) hatte der Bund eine Rahmengesetzgebungskompetenz für die Raumordnung inne. Als Folge der Abschaffung des Rahmenrechts zum 01.01.2006 besteht nun eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz.<sup>56</sup> Der Bund ist kraft Natur der Sache zur Regelung der Bundesraumordnung befähigt, was er sich bei der Aufstellung des ROG zu Eigen gemacht hat. Der Bund verfügt über kein rechtswirksames übergeordnetes Planungsinstrument, um verbindliche Ziele zur räumlichen Ordnung und Entwicklung festzusetzen. Er regelt nur grundsätzliche Fragen der Raumordnung und muss den Ländern einen angemessenen Gestaltungsraum belassen.<sup>57</sup> Die Aufstellung von Zielen des Bundes ist nur in Einzelfällen möglich.<sup>58</sup> Der Bund kann Grundsätze der Raumordnung aufstellen, die als substantielle Normen im Raumordnungsgesetz festgeschrieben sind.

<sup>54</sup> vgl. TUROWSKI 2004, S. 895ff

<sup>55</sup> BPB 2008

<sup>56</sup> Infolge der Abschaffung des Rahmenrechts wurde das bis dahin geltende Gesetz novelliert. Inhalte wurden weitgehend übernommen, wobei Erfahrungen aus der Praxis und des Umgang mit der Rechtssprechung eingearbeitet wurden. Eine problematische Änderung ist die Einführung eines umfassenden Abweichungsrechts der Länder. Kritisiert wird, dass dies dem Föderalstaatsprinzip widerspricht, nachdem Bundesrecht über dem Landesrecht steht.

<sup>57</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 149ff, 191

<sup>58</sup> Bisher war der Bund lediglich in der AWZ bei Off-Shore Windkraftanlagen befähigt, Ziele der Raumordnung aufzustellen. Mit dem ROG 2009 wurden die Kompetenzen des Bundes Ziele aufzustellen erweitert. Er darf nun Ziele für wirtschaftsnahe Infrastruktur wie Verkehrsflughäfen, Seehäfen und Binnenhäfen aufstellen. Diese binden allerdings nur den Bund selbst. (vgl. § 17 Abs. 2 ROG)

Die materiellen Richtlinien für die räumliche Ordnung, Entwicklung und Sicherung des Bundesgebietes müssen bei raumrelevanten Planungen und Maßnahmen berücksichtigt werden und sind in den entsprechenden Raumordnungsplänen der Länder als Ziele auszuformulieren. Hinsichtlich der Grundsätze wurden die Kompetenzen des Bundes mit dem ROG 2009 erweitert. Nach § 17 Abs. 1 ROG kann der Bund nun auch Grundsätze für die Länder festschreiben. In seinem Aufgabenbereich liegt ferner die Entwicklung von Leitbildern der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes in Zusammenarbeit mit den Ländern. Der Bund erstellte 2006 zusammen mit den Ländern, die *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*, welche den bis dahin geltenden *Raumordnungspolitischen Orientierungs- und Handlungsrahmen* von 1992 ersetzt.

Die Landesplanung bezeichnet die Raumordnung in den Ländern. Nach § 8 ROG sind in allen Flächenstaaten Deutschlands landesweite Pläne aufzustellen, welche die Grundsätze der Raumordnung in Zielen konkretisieren. Die Länder haben auf der Ebene weitreichende räumliche Planungskompetenzen und Instrumente zur Sicherung und Verwirklichung der Planungserfordernisse. Aufgabe ist die Ausgestaltung und Festlegung der Erfordernisse der Raumordnung.<sup>59</sup> Ausführendes Organ in Bayern ist das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie als die Oberste Landesplanungsbehörde. Die Planung wird im Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP Bayern), dem übergeordneten Planungskonzept für das ganze Land, umgesetzt. Mittels Zielen werden die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung festgelegt.

Nach dem ROG 2009 ist auch für Teilräume der Länder eine eigene raumordnerische Planung, die Regionalplanung, vorgeschrieben. Sie wird unter fachlicher Zusammenarbeit der Regierung der jeweiligen Regierungsbezirke von Regionalen Planungsverbänden umgesetzt, die sich aus sämtlichen kommunalen Gebietskörperschaften (kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise) einer Planungsregion zusammensetzen.<sup>60</sup> Die Zuständigkeit wird damit auf die nachfolgende Planungsebene abgegeben und die landesweite Planung dem Raum gemäß konkretisiert. Der Regionalplan und die darin enthaltenen Ziele werden auf der Grundlage des LEP Bayern erarbeitet. Die landesweite Planung ist in Bayern auf 18 Planungsregionen herunter gebrochen. Diese sind nach sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Gesichtspunkten abgegrenzt, um gezielter Stärken zu fördern und Schwächen zu minimieren. Die Regionalplanung ist das Bindeglied zwischen der staatlichen Landesplanung und der kommunalen Bauleitplanung. Über die Regionalplanung besitzen die Kommunen eine größere Wirkungsmöglichkeit, denn sie erhalten einen gewichtigen Einfluss auf Fachplanungen und Entscheidungen überörtlicher Planungen. Die Ausgestaltung der Regionalplanung unterliegt der Landeshoheit. Rechtlich gesehen ist sie ein Teil der Landesplanung.<sup>61</sup>

Die unterste Ebene der Raumordnung ist die Bauleitplanung. Sie ist eine souveräne, selbstständige und dem Staat nicht weisungsunterworfenene Ebene. Aufgabe ist die Erstellung des Flächennutzungsplans und des Bebauungsplans um die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in einer Gemeinde nach Maßgabe des Bauges-

---

<sup>59</sup> vgl. TUROWSKI 2004, S. 896

<sup>60</sup> Bayern hat als erstes Bundesland die Regionalplanung in kommunaler Form gewählt, um die kommunalen Gebietskörperschaften unmittelbar am Planungsprozess zu beteiligen. (vgl. GOPPEL 1993, S. 7)

<sup>61</sup> vgl. GOPPEL 2010, § 8 Rdnr. 28 In: SPANNOWSKY, RUNKEL, GOPPEL

setzungsbuch vorzubereiten. Die Einbindung der Kommune in die Raumordnungsstrukturen ist von hoher Bedeutung, da dort die Planung umgesetzt wird. Sie ist die konkreteste und schärfste Planung, in welcher Baurecht geschaffen wird. Sie unterliegt mit der Anpassungspflicht nach BauGB § 1 Abs. 4 der schärfsten Bindung an die Ziele der Raumordnung.<sup>62</sup>

## 1.2 Instrumente der Raumordnung

Die Instrumente stellen nicht in dem Maße, wie weiterfolgende Aspekte in diesem Abschnitt, eines der wesentlichsten Hauptmerkmale der bayerischen Raumordnung dar. Dennoch sind sie für das Grundverständnis von Bedeutung und sollen daher im Folgenden ebenfalls Gegenstand der Erörterung sein. Unterschieden wird zwischen klassischen und weichen Instrumenten.

### 1.2.1 Die klassischen Instrumente

Die klassischen Instrumente teilen sich in die *konzeptionellen Programme und Pläne*, die in zusammenfassenden, übergeordneten Raumordnungsplänen ausgearbeitet sind und ein Verfahren zur Beurteilung des *konkreten raumbedeutsamen Einzelfalls* auf seine Raumverträglichkeit.<sup>63</sup>

#### *Überfachliche Raumordnungspläne – Landesentwicklungsprogramm und Regionalplan*

Das übergeordnete Planungskonzept für Bayern ist das Landesentwicklungsprogramm Bayern. Erstmals aufgestellt wurde es 1974. Seitdem wurde es fünfmal novelliert. Die derzeit gültige Fassung trat 2006 in Kraft. Das LEP wird von der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags als Rechtsverordnung erlassen und legt die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung des Staatsgebietes fest. Der Plan beschränkt sich auf landesweite und rahmensetzende Aussagen, um nachgeordneten Ebenen Platz zur Ausfüllung zu lassen. Aufgabe ist die Koordinierung aller raumrelevanten Fachbereiche im Raum. Das Instrument ist vorausschauend und langfristig, grundsätzlich auf zehn Jahre, angelegt. Mit Fortschreibungen wird auf veränderte Rahmenbedingungen reagiert. Das übergeordnete Gesamtkonzept hat bisher einen wichtigen Beitrag hinsichtlich einer ausgewogenen Entwicklung in allen Landesteilen geleistet. Inhalt sind landesplanerische und fachliche Ziele, seit 1998 können auch Grundsätze enthalten sein. Das LEP besteht aus einem überfachlichen und fachlichen Teil mit jeweils einem Begründungsteil zur Auslegung der Normen.<sup>64</sup> Inhalt des ersten Teils sind überfachliche Festlegungen zur Raumstruktur wie das Leitziel, die Gebietskategorien, die Zentralen Orte und die Entwicklungsachsen. Darauf folgen Festlegungen zu fachlich raumbedeutsamen Erfordernissen und Maßnahmen aus verschiedenen Bereichen wie der Sicherung und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen, der gewerblichen Wirtschaft und Dienstleistungen, Land und Forstwirtschaft, soziale und kulturelle Infrastruktur, technische Infrastruktur und Siedlungsentwicklung.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> vgl. § 4 Abs. 1 ROG; vgl. TUROWSKI 2004, S. 896ff; vgl. ARL/VROM 2003, S. 179, 152ff

<sup>63</sup> vgl. GOPPEL 2004, S. 563

<sup>64</sup> vgl. GOPPEL 2006

<sup>65</sup> vgl. STMWIVT 2006; vgl. STMWIVT 2008, S. 11

Das landesweite Konzept wird nach § 8 ROG im Regionalplan, dem Instrument der Regionalplanung, konkretisiert. Dabei werden die Vorgaben des LEP auf die 18 Planungsregionen herunter gebrochen. Sie werden von den regionalen Planungsverbänden als Rechtsverordnung beschlossen. Der Regionalplan kann vom Staat oder von den kommunalen Gebietskörperschaften der Planungsregion erstellt werden. In Bayern wird er in allen Planungsregionen von den kommunalen Gebietskörperschaften ausgeführt, um den Stärken und Schwächen des jeweiligen Teilraums gerechter zu werden.<sup>66</sup> Der Regionalplan ist ein notwendiges und wichtiges Instrument der Raumordnung, denn es ist das klassische Instrument, welches am konkretesten und effizientesten handeln kann. Der Aufbau und Inhalt der Regionalpläne ist spiegelbildlich zum LEP. Diese enthalten ebenfalls überfachliche und fachliche Ziele, unter Beachtung spezieller Belange der Region. Der Plan besteht ebenso aus einem überfachlichen und einem fachlichen Teil mit Begründung. Im ersten Teil sind Festlegungen zu den Zentralen Orten, Siedlungsschwerpunkten und der Raumstruktur enthalten, im zweiten sind fachliche Ziele der anzustrebenden Strukturen bezüglich Natur, Landschaft, Wasserwirtschaft, Wirtschaft, Kultur- und Sozialwesen, technische Infrastruktur und Siedlungswesen festgesetzt.<sup>67</sup>

### *Projektbezogene Überprüfung der Raumverträglichkeit*

Ein äußerst wichtigstes landesplanerisches Abstimmungsinstrument ist das Raumordnungsverfahren. Bayern hat das Instrument bereits 1957 als erstes Bundesland gesetzlich verankert. Aufgrund positiver Erfahrungen wurde es später in das Raumordnungsgesetz integriert. Das Instrument überprüft die Raumverträglichkeit konkreter, überörtlich raumbedeutsamer Einzelvorhaben. Maßstab der Überprüfung sind die Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung. Das Raumordnungsverfahren besitzt einen anerkannt hohen Stellenwert, da es als Vorverfahren die Aspekte des fachlichen Zulassungsverfahrens um den Aspekt der Raumverträglichkeit ergänzt. Es kann unmittelbar Einfluss auf die Tagespolitik nehmen und gilt deshalb als effizientes Instrument.<sup>68</sup> Das moderne und offene Verfahren beinhaltet ein Anhörungsverfahren, durch welches eine breite Beteiligung von Betroffenen stattfindet. Gründe der Durchführung sind die Steigerung der Akzeptanz, eine frühzeitige Offenlegung von Planungsabsichten zur Vermeidung von Fehlplanungen, die Abwendung von Eingriffen in schützenswerte Bereiche und eine optimale Raumentwicklung. Es wird auf Antrag des Projektträgers oder von Amtswegen durchgeführt. Das Ergebnis ist eine landesplanerische Beurteilung, die im darauf folgenden Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen, d.h. in die dortige Abwägung einzustellen, ist. Das Instrument hat den Charakter eines vorbereitenden Gutachtens und damit keine abschließende Rechtswirkung im Sinne eines Verwaltungsaktes. Es ist jedoch faktisch von hoher Bedeutung, denn die Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens steht und fällt in der Regel mit dem Ausgang des Raumordnungsverfahrens.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> vgl. GOPPEL 2004, S. 563

<sup>67</sup> vgl. STMWIVT 2006

<sup>68</sup> vgl. GOPPEL 2004, S. 564; vgl. HÖHNBERG 2004, S. 885ff

<sup>69</sup> vgl. GOPPEL 2006



## 1.2.2 Weiche Instrumente

Mit veränderten Rahmenbedingungen wurden in der bayerischen Raumordnung die Grenzen der klassischen Instrumente sichtbar. Infolge dessen wurden die weichen Instrumente, die additiv zu den klassischen zu sehen sind, als neuer Ansatz eingeführt. Zu ihnen zählen in Bayern das Teilraumgutachten, Regionalmarketing, Regionalmanagement, grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte und Ansätze zur Förderung des kreativen Milieus. Im Gegensatz zu den klassischen Instrumenten haben sie einen hohen Handlungs- und Umsetzungsbezug und folgen primär dem Entwicklungsauftrag. Wichtiges Merkmal ist das bottom-up Prinzip, das eine Entwicklung von unten aus dem Raum kommend, beschreibt. Der Gebrauch ist freiwillig und beruht auf einer intensiven und breit angelegten Einbindung der regionalen Akteure und Fachbehörden. Die weichen Instrumente sind nicht explizit rechtlich verankert und damit nicht verbindlich. Sie werden jedoch im § 13 ROG, dem sogenannten „Experimentierparagrafen“, erwähnt. Dies gewährleistet Flexibilität, Kreativität, Prozesshaftigkeit und Offenheit.<sup>70</sup> Die Bindungswirkung besteht in einer Selbstbindung, die sich aus der Akzeptanz durch die Einbindung der Akteure ergibt.<sup>71</sup>

## 1.3 Charakteristische Merkmale der deutschen Raumordnung

### 1.3.1 Querschnittsbezug, Koordinierungsfunktion und Abwägung

#### *Querschnittsbezug*

Die Raumordnung ist keine sektorale Planung, die sich auf einen Fachbereich beschränkt. Wesentliches Merkmal ist der Querschnittsbezug, der eine fachübergreifende Betrachtung räumlicher Auswirkungen bezeichnet.<sup>72</sup> Der Querschnittsbezug ist in erster Linie in den Raumordnungsplänen gegeben, findet sich aber auch im Raumordnungsverfahren oder im Anhörungsverfahren der LEP Aufstellung durch die Einbindung verschiedener öffentlicher Träger und Beteiligter. Auch im Leitprinzip der Nachhaltigkeit ist der Querschnittsbezug durch die drei Säulen Ökologie, Ökonomie und Soziales gegeben. Eine querschnittsbezogene Betrachtung erhöht die Akzeptanz, da bereits früh die Akteure einbezogen werden, die sich an das Ergebnis halten müssen. Durch die Kompetenz in den Fachbereichen, entsteht ein Höchstmaß an Konsens und Planungsrealität. Die querschnittsorientierte Herangehensweise der räumlichen Planungen schafft eine hohe Bestandsfähigkeit von Entscheidungen, da alle denkbaren fachlichen Aspekte einbezogen wurden.<sup>73</sup>

#### *Koordinierungsfunktion*

Ein wichtiges Merkmal der Disziplin ist die Koordinierungsfunktion. Mit der Aufstellung von Plänen hat die Raumordnung den Auftrag der Koordinierung, Abstimmung und Sicherung raumbedeutsamer Fachplanungen inne. Die Koordinierung erfolgt über die Integration von Zielen der sektoralen Fachplanungen in den Plänen und bei Einzelvorhaben im Rahmen der Abwägung.<sup>74</sup> Die Koordinierung und Abstimmung betrifft alle staatlichen und kommunalen Aktivitäten, soweit sie Auswirkungen auf die Ordnung und Sicherung des Raums haben. Sie ist von hoher Bedeutung, denn sie

---

<sup>70</sup> Um ihre Bedeutung zu verstärken, werden sie nun im § 1 Abs. 1 ROG zusätzlich erwähnt

<sup>71</sup> vgl. GOPPEL 2004, S. 567ff

<sup>72</sup> vgl. STMWIVT 2008, S. 8

<sup>73</sup> GOPPEL 2006

<sup>74</sup> ARL/VROM 2003, S. 159; STMWIVT 2008, S. 7

vermeidet und verhindert Fehlplanungen und nimmt eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Raumentwicklung ein.<sup>75</sup>

#### *Abwägung als ein wesentlicher Entscheidungsvorgang*

Die Abwägung ist das zentrale Vorgehen, mit dem raumordnerische Entscheidungen getroffen werden. Sie gewichtet alle für eine Entscheidung relevanten Aspekte, stellt sie zueinander ins Verhältnis und trifft auf dieser Grundlage die Entscheidungen. Durch die Einbindung von Stellungnahmen im Rahmen einer Anhörung oder Bürgerbeteiligung, werden von der Planung betroffene Interessen berücksichtigt. Damit entsteht ein Höchstmaß an Konsens und Planungsrealität. Auch die Akzeptanz der Planung wird damit erhöht. Das rechtlich im ROG und im Baugesetzbuch verankerte Abwägungsgebot spielt eine wichtige Rolle in der Raumordnung und Bauleitplanung. Die Abwägung erfolgt ebenenspezifisch, dies bedeutet, sie lässt Gestaltungsspielraum für nachfolgende Ebenen. Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind öffentliche und private Belange, bei Plänen der Raumordnung sind die Ziele gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.<sup>76</sup>

### **1.3.2 Rechtsverbindlichkeit**

Die Rechtsverbindlichkeit ist ein wichtiges Merkmal, denn ohne klare rechtliche Bindungswirkung wäre die Wirksamkeit eingeschränkt und die Durchsetzungsfähigkeit geschwächt. Sie schafft Rechtssicherheit und garantiert eine verlässliche Planung. In Deutschland kann von einer gestuften Verbindlichkeit gesprochen werden. Unterschieden wird nach verschiedenen Arten der Verbindlichkeit und gebundenen Stellen und Personen. Nicht alle Instrumente wirken gleich, sie besitzen jedoch alle eine Rechtswirkung.<sup>77</sup>

Das Raumordnungsgesetz regelt die Bindungswirkung der sogenannten Erfordernisse der Raumordnung. Rechtlich verbindlich sind die Festlegungen in den Raumordnungsplänen, zu welchen in Bayern das LEP und die Regionalpläne der 18 Planungsregionen gehören. Inhalt sind die Ziele und Grundsätze. Die Wirkung der Ziele besteht nach § 4 Abs. 1 ROG in der Beachtungspflicht. Rechtlich haben sie einen Normcharakter. Sie binden alle öffentlichen Stellen bei deren Planungen und Maßnahmen und bei Entscheidungen über deren Zulassung. Die Ziele der Raumordnung binden in Ausnahmefällen auch Private. So sind etwa juristische Personen des Privatrechts unter bestimmten Voraussetzungen mit der Beachtens- bzw. Berücksichtigungspflicht an die Ziele gebunden. Die stärkste Bindung besteht gegenüber der Bauleitplanung, die sich nach § 1 Abs. 4 BauGB an die Ziele anzupassen hat. Ferner bieten die Ziele eine zuverlässige Orientierungshilfe für die Wirtschaft. Die Wirkung der Grundsätze liegt dagegen in der Berücksichtigungspflicht. Sie bedeutet die Verpflichtung, den Grundsatz in eine nachfolgende Abwägung einzustellen, wobei dieser

---

<sup>75</sup> GOPPEL 2006

<sup>76</sup> vgl. GROTEFELS / SCHOEN 2004, S. 14ff; vgl. BOGUMIL 2004 S. 520; ARL/VROM 2003, S. 168ff

<sup>77</sup> Da Raumordnung Ländersache ist, kommt dem Bund bezüglich der Rechtsverbindlichkeit eine weniger starke Position zu. Die im ROG festgelegten Leitvorstellungen, Grundsätze und Verfahren sind für die Länder verbindlich, die allgemein gehaltenen Formulierungen lassen aber großen Spielraum bei der Gestaltung und sind seit dem ROG zudem einem Abweichungsrecht der Länder unterworfen. (vgl. SINZ 2004, S. 864)

dabei auch unterliegen kann. Auch die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung<sup>78</sup> sind zu berücksichtigen.

Der nicht konzeptionelle Bereich der Raumordnung ist nicht mit Normencharakter ausgestattet, besitzt aber dennoch eine Rechtswirkung. Bei der Beurteilung des Einzelfalles durch ein Raumordnungsverfahren muss das Ergebnis in die Abwägung des nachfolgenden Zulassungsverfahrens über eine Berücksichtigungspflicht eingestellt werden. Das Raumordnungsverfahren besitzt den Status eines Gutachtens und ist nicht justiziabel. Rechtlich hat es eine schwache Position, es hat sich aber in Bayern in hohem Maße faktisch durchgesetzt.<sup>79</sup>

## 1.4 Inhalte der Raumordnung

Die inhaltliche Ausrichtung der Raumordnung betrifft den zentralen Maßstab ihrer Beurteilung. Sie muss sich an den strukturellen Gegebenheiten des Raums orientieren und verkörpert die grundsätzliche Orientierung der Planung.

### 1.4.1 Leitphilosophie und Leitbilder

#### *Wertgleiche Lebensbedingungen*

Wesentlich ist die Frage nach der Leitphilosophie, denn sie spiegelt die Ausrichtung der Disziplin wieder und ist der Maßstab für die Ziele und die Entwicklung des Raums schlechthin. In Bayern liegt der Raumordnung die Philosophie *Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen des Landes* zu Grunde. Sie ist das oberste Leitziel der Landesentwicklung und orientiert sich an dem, im Grundgesetz verankerten Sozialstaatsprinzip, das gleiche Chancen für alle Menschen fordert. Auf die Raumordnung übertragen, sollen ausgeglichene Funktionsräume und Lebensbedingungen im ganzen Land geschaffen werden, die in ihrem Wert vergleichbar sind, abhängig von den jeweiligen Strukturen im Raum. Es soll eine angemessene Verteilung von Wohnraum, Arbeits- und Ausbildungsplätzen, Verkehrsanbindungen und Infrastruktur der Daseinsvorsorge geben. Die Philosophie ist durch die Subphilosophien des Erschließungsprinzips, Vorrangprinzips und Vorhalteprinzips ausgefüllt.<sup>80</sup> Wichtig ist die Schaffung eines ausgewogenen Miteinanders zwischen Verdichtungsraum und ländlichem Raum, da diese gleichwertige Partner sind. Die Philosophie wird mit einer polyzentralen Entwicklung verfolgt und nicht mit einseitiger Konzentration auf die großen Verdichtungsräume. Die wertgleichen Lebensbedingungen begünstigen im besonderen Maße den ländlichen Raum, da dieser oftmals einen strukturellen Nachholbedarf im Vergleich zu den Verdichtungsräumen besitzt.<sup>81</sup> Die Planungsphilosophie orientiert sich demzufolge an den räumlichen Strukturen. Der ländliche Raum hat in Bayern bezüglich der Lebensqualität und der Infrastrukturausstattung mit Hilfe der Leitphilosophie einen hohen Entwicklungsstandard erreicht.<sup>82</sup> Die bayerische Planungsphilosophie wird oftmals unter finanziellen, demographischen und sozialen Gesichtspunkten kritisiert. Unabhängig

---

<sup>78</sup> Sonstige Erfordernisse umfassen als belegter Begriff in Aufstellung befindliche Ziele, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren und landesplanerische Stellungnahmen. (vgl. § 3 ROG)

<sup>79</sup> vgl. GOPPEL 2006

<sup>80</sup> vgl. GOPPEL 2006

<sup>81</sup> vgl. DEHNE 2004, S. 612ff

<sup>82</sup> vgl. STMWIVT 2008, S. 8; vgl. STMWIVT 2009

von der aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleiteten Verpflichtung rechtfertigt es jedoch allein schon der hohe Anteil an ländlichen Raum auf diese Philosophie zu setzen.<sup>83</sup>

### *Nachhaltigkeit*

Neben der Leitphilosophie spielt auch das Leitprinzip der Nachhaltigkeit eine wichtige Rolle. Nachhaltigkeit ist nach der Konferenz von Rio de Janeiro im Jahre 1992, dahingehend definiert, dass Entwicklungen stets unter ökologischen, ökonomischen und sozialen/kulturellen Gesichtspunkten betrachtet werden sollen. Dadurch werden Entscheidungen effizienter und bestandsfähiger.<sup>84</sup> Bayern hat im Rahmen einer Gesamtfortschreibung im Jahr 2006 sämtliche Festlegungen des LEP Bayern dem Paradigma der Nachhaltigkeit angepasst.

## **1.4.2 Wesentliche raumplanerische Festlegungen**

Aus den raumplanerischen Festlegungen der bayerischen Raumordnung, soll im Folgenden das Prinzip der Zentralen Orte und das der Gebietskategorien als wesentliche Grundlage behandelt werden.

### *Das Konzept der Zentralen Orte*

Die Zentralen Orte stellen das maßgebliche, raumordnungspolitische Konzept zur Versorgung, Ordnung und ausgewogenen Entwicklung des Raums dar. Es ist für die Umsetzung der Leitphilosophie von Bedeutung, da es ein Konzept zur hierarchisch gegliederten, landesweiten und flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen sowie Arbeitsplätzen ist. Es gewährleistet die Versorgung mit Funktionen, die so überall verfügbar gemacht werden sollen. In Bayern liegt der Schwerpunkt vor allem in der infrastrukturellen Versorgung. Ein zentraler Ort ist definiert als ein Ort, der über die Versorgung der eigenen Bevölkerung hinaus, entsprechend seiner jeweiligen Funktion im zentralörtlichen System, Versorgungsaufgaben für die Bevölkerung seines Verflechtungsbereiches wahrnimmt.<sup>85</sup> Die Versorgungsfunktion wird von Zentralen Orten unterschiedlicher Stufen wahrgenommen, die nach einem Katalog mit typischen Einrichtungen<sup>86</sup> eingeteilt sind. Das Konzept kann auch die Bereitstellung von Standorten für Industrie und Gewerbe regeln und ist eine wichtige Grundlage für öffentliche Planungsträger und eine Orientierungshilfe für öffentliche und private Investoren.<sup>87</sup> Die Darstellung entspricht der speziellen bayerischen Handhabung, bei der lediglich Versorgungseinrichtungen konzentriert werden. In Bezug auf die Funktionen Wohnen und Gewerbe besteht in Bayern mit Ausnahme der Regelungen zu den Einzelhandelsgroßprojekten keine Konzentration auf die Zentralen Orte.

### *Gebietskategorien*

Eine Gebietskategorie bezeichnet eine Raumeinteilung nach bestimmten Kriterien. Damit werden Gebiete mit ähnlichen Strukturen und Merkmalen zusammengefasst, um eine spezifischere Zielsetzung zu ermöglichen und damit die Entwicklung in verschiedenen Räumen gezielter zu steuern. Im Verdichtungsraum sind die Ziele auf

---

<sup>83</sup> vgl. oben S. 7ff

<sup>84</sup> vgl. GOPPEL 2004, S. 572

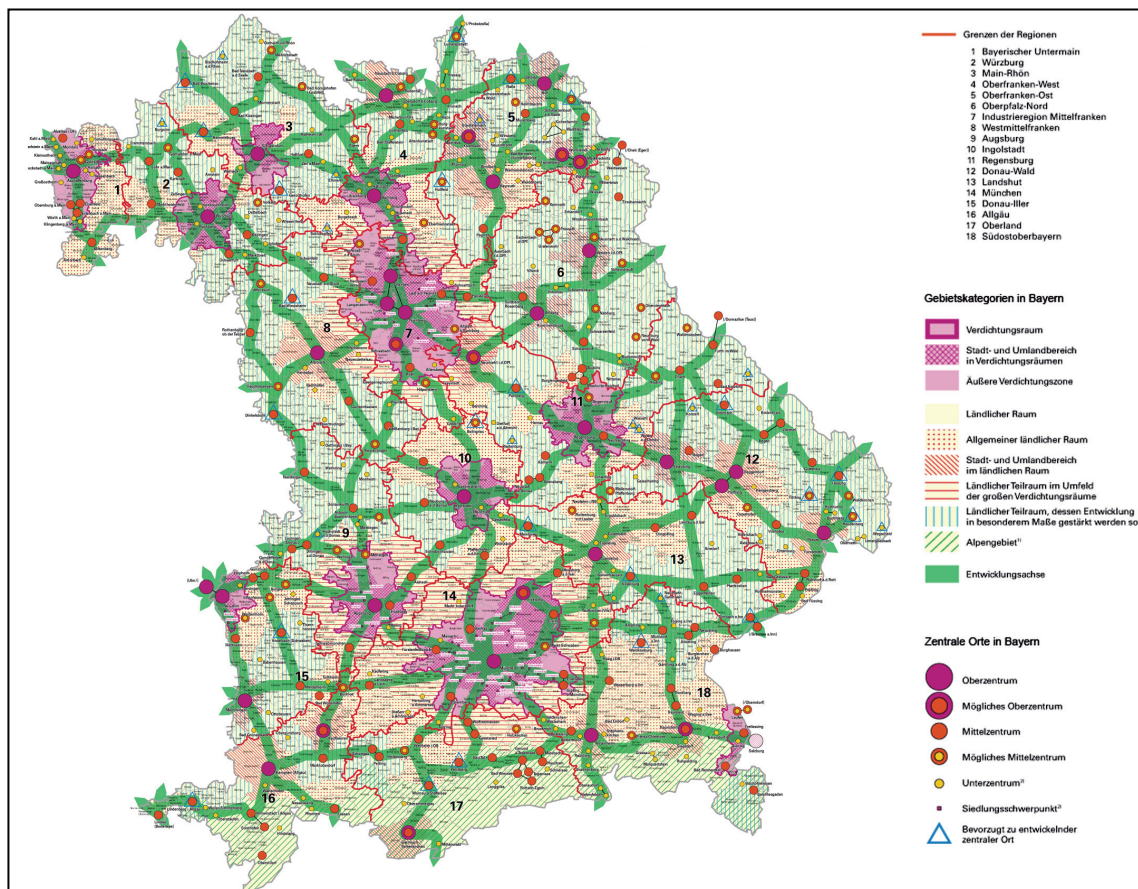
<sup>85</sup> vgl. BLOTEVOGEL 2004, S. 1311ff

<sup>86</sup> Kleinzentrum und Unterzentrum decken den Grundbedarf der Bevölkerung im Verflechtungsbereich des Nahbereichs ab. Das Mittelzentrum sichert den gehobenen Bedarf der Bevölkerung im Mittelbereich und das Oberzentrum den spezialisierten Bedarf.

<sup>87</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 156ff, 291

*Ordnen und Sichern* ausgerichtet, im ländlichen Raum dagegen haben die Ziele ihren Schwerpunkt im Bereich *Erschließen und Entwickeln*. In Bayern sind die Gebietskategorien noch weiter unterteilt, um den verschiedenen Strukturen im Raum gerecht zu werden und die Ziele möglichst präzise und dem Raum angepasst formulieren zu können.<sup>88</sup> Die Einteilung in Gebietskategorien ist Ausdruck des Verhältnisses zwischen ländlichem Raum und Verdichtungsraum und spiegelt die Ausrichtung der Raumordnung wieder. Durch die Anzahl der Kategorien wird ersichtlich, dass der Schwerpunkt in Bayern auf der Entwicklung des ländlichen Raums liegt.<sup>89</sup>

**Abb. 13: Strukturkarte – Darstellung der Gebietskategorien und Zentralen Orte in Bayern**



**Quelle:** STMWIVT 2006

<sup>88</sup> In Bayern bestehen im Hinblick auf den Verdichtungsraum die Gebietskategorien *Stadt- und Umlandbereich in Verdichtungsräumen* und die *Äußere Verdichtungszone*. Bezüglich des ländlichen Raums bestehen die Kategorien *Allgemeiner ländlicher Raum*, *Stadt- und Umlandbereich im ländlichen Raum*, *Ländlicher Raum im Umfeld der großen Verdichtungsräume*, *Ländlicher Teilraum, dessen Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll* und das *Alpengebiet* (vgl. Abb. 13).

<sup>89</sup> vgl. MIELKE 2004, S. 353ff; vgl. GOPPEL 2006

## 2 Raumordnung in den Niederlanden vor dem Hintergrund der Raumordnung Deutschlands

Im Folgenden soll nun die niederländische Raumordnung vor dem Hintergrund der als wesentlich definierten Aspekte der deutschen Raumordnung näher betrachtet und bewertet werden. Die anschließenden Punkte sind spiegelbildlich zum bayerischen Teil aufgebaut. Sie befassen sich mit dem Aufbau der Planungsebenen in den Niederlanden, den Instrumenten, der Rolle essentieller deutscher Planungsmerkmale in der niederländischen Raumordnung und bedeutenden inhaltlichen Aspekten. Zu Beginn sollen zunächst der Staatsaufbau und die Verwaltungsstrukturen als grundlegende Rahmenbedingungen für das Verständnis erläutert werden.

### 2.1 Die Verwaltungsstrukturen als Determinante für die Planung in den Niederlanden

Im Zusammenhang der Darstellung des niederländischen Staatsaufbaus und der Verwaltungsstrukturen bietet es sich an, auch auf die Stellung und Bedeutung der Raumordnung in den Niederlanden einzugehen. Im deutschen Teil wurde auf die Aufführung des Staatsaufbaus und der Verwaltungsstrukturen verzichtet, da dies als bekannt vorausgesetzt werden kann. Die Darstellung erscheint für das Verständnis wesentlich, da die Raumordnung stark in diese Strukturen eingebettet und davon beeinflusst ist. So erschließt sich das Planungssystem über den Aufbau, der den Rahmen für die Ausgestaltung vorgibt. Nachdem es sich bei der Raumordnung um eine staatliche Aufgabenstellung handelt, die oftmals von der politischen Ausrichtung und ihrer fachlichen Zuordnung beeinflusst wird, ist dieser Umstand im besonderen Maße von Relevanz.

#### 2.1.1 Staatsaufbau und Verwaltungsstrukturen

##### *Staatsaufbau in den Niederlanden - der dezentrale Einheitsstaat*

Die Niederlande sind eine konstitutionelle Monarchie. Staatsoberhaupt ist seit 1980 Königin Beatrix aus dem Königshaus Oranien-Nassau. In der Praxis herrschen oligarchische Verhältnisse, mit Ratsherren, Magistraten, Amtsinhabern und Würdenträgern als Repräsentanten der Macht. Diese werden einerseits gewählt und andererseits auch von der Königin ernannt. Der niederländische Staat ist, wie der deutsche, nach dem Prinzip der Gewaltenteilung aufgebaut. Die *Kroon*<sup>90</sup>, bestehend aus der Königin und den Ministern, repräsentiert die Exekutive und nimmt die Rolle als Verwaltungs- und Berufungsorgan ein. Die gesetzgebende Gewalt obliegt den *Generalstaaten*<sup>91</sup>. Diese besteht aus zwei Kammern. Die Erste Kammer umfasst 75 Abgeordnete und die Zweite Kammer, die vergleichbar mit dem deutschen Bundestag ist, besteht aus 150 unmittelbar vom Volk auf 4 Jahre gewählten Abgeordneten. Die Judikative setzt sich aus vier Ebenen zusammen. Sie gliedert sich in 62 Kantongerichte (Amtsgerichte), 19 Arrondissementgerichte (Landgerichte), 5 Gerichtshöfe und an höchster Stelle den *Hoge Rat* (Hoher Rat). Zusätzlich gibt es den Staatsrat, ein Beratungsorgan der Krone, das die Funktion als Widerspruchsbehörde, Verwaltungsgesichtshof und als Organ der verwaltungsrechtlichen Rechtspflege einnimmt. Der niederländische Ministerpräsident wird nicht, wie in Deutschland vom Parlament ge-

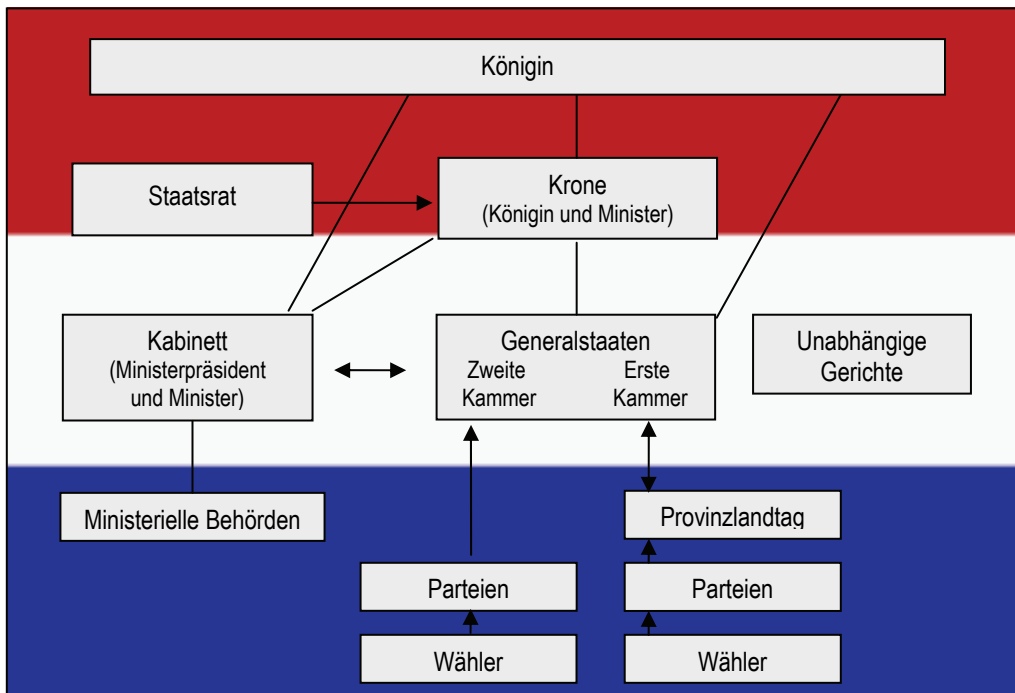
---

<sup>90</sup> die Krone (dt. Übersetzung)

<sup>91</sup> Parlament (dt. Übersetzung)

wählt, sondern von der Königin ernannt. Auf nationaler Ebene besteht ferner, als Organ des Staates, der *Ministerraad*<sup>92</sup>, welcher Politikleitende Beschlüsse fasst.<sup>93</sup>

**Abb. 14: Staatsaufbau in den Niederlanden**



**Quelle:** Eigene Darstellung nach HÖFFNER 2000, S. 60

Im Gegensatz zum deutschen Föderalsystem sind die Niederlande ein dezentraler Einheitsstaat. Demnach sind staatliche Kompetenzen auf verschiedene Verwaltungseinheiten aufgeteilt. Der *Einheitsstaat* beruht auf gesetzlicher Grundlage und überwacht, dass nachgeordnete Organe bei der Ausführung keine entgegengesetzte Politik zu übergeordneten Organen betreiben. Nachgeordnete Ebenen können mit finanziellen Mitteln auch zur Umsetzung der übergeordneten Politik verpflichtet werden. Die *Dezentralität* ist durch das grundsätzlich garantierte Maß an Selbstverwaltung der staatlichen Organe geregelt und in der Mitwirkung bei der Durchführung höherer Regelungen umgesetzt. Wenn ein übergeordnetes Organ eine Planung selbst ausführt, liegt keine Rechtsverletzung vor, da die Selbstverwaltung nicht eindeutig festgelegt ist.<sup>94</sup> Damit besitzen neben dem Reich auch die Provinzen und Gemeinden Kompetenzen zur Selbstverwaltung.

Der Grundsatz des dezentralen Einheitsstaates ist auch in der Raumordnung verwirklicht. Das Reich hat die Gesetzgebung und die Erstellung der Berichte zur Raumordnung inne, daneben stellen auch die Provinzen und Gemeinden eigene Pläne auf.<sup>95</sup>

#### *Das Verwaltungssystem – Aufgaben und Kompetenzen der Provinzen und Gemeinden*

Die öffentliche Verwaltung in den Niederlanden ist territorial organisiert und gliedert sich in die drei Verwaltungsebenen Reich, Provinzen und Gemeinde. Dabei hat jede

<sup>92</sup> Ministerrat (dt. Übersetzung)

<sup>93</sup> vgl. HÖFFNER 2000, S. 43ff

<sup>94</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 1ff

<sup>95</sup> vgl. FISCHER/FOIBNER 2002, S. 154

Ebene eigene Verantwortlichkeiten inne. Nach dem niederländischen Grundgesetz haben Provinzen und Gemeinden die Aufgabe, im Rahmen der gesetzlichen Regelungen, für das Wohlergehen ihrer Einwohner zu sorgen. Ihre Aufgaben und Zuständigkeiten sind im Provinz- und Gemeindegesezt geregelt. Beide besitzen Autonomie in Bereichen, die das Gemeinwohl der Einwohner betreffen. Die Autonomie ist dadurch eingeschränkt, dass sie den Rahmen der Gesetze wahren muss und nicht im Gegensatz zur Politik der übergeordneten Ebenen stehen darf. Dies folgt aus dem Prinzip des Einheitsstaates. Falls Regelungen den nationalen, gesetzlichen Festlegungen oder dem öffentlichen Interesse widersprechen, können sie durch einen königlichen Beschluss außer Kraft gesetzt werden. Gleiches gilt für die Gemeinden, sie müssen sich im Rahmen der nationalen und provinziellen Gesetze bewegen. Die Provinz kann auch mittels finanzieller Unterstützung dazu veranlasst werden, an der Umsetzung der nationalen Politik mitzuwirken, die Gemeinde an der nationalen und provinziellen Politik. Die Provinzen betreiben ihre eigene Politik und haben Kompetenzen in den Bereichen Raumordnung, Transport, Wasser und Umwelt, kommunale Neugliederung, Gas-, Wasser-, Elektrizitätsversorgung und dem Unterhalt des Straßennetzes. Sie überwachen verschiedene Aktivitäten und Finanzen der Gemeinden und Wasserverbände. Ihre gesetzliche Grundlage ist das *Provinciewet*<sup>96</sup>, das die Aufgaben und Zuständigkeiten bestimmt. Sie nehmen eine Vermittlerrolle zwischen dem Reich und den Gemeinden ein und haben Aufsichts- und Koordinierungsaufgaben. Sie interpretieren die nationale Politik und setzen die für die Gemeinde relevanten Aspekte um. Im Gegensatz zu den deutschen Bundesländern besitzen sie keine eigenen Staatsqualitäten, sondern nehmen eher die Rolle eines großen Landkreises ein.<sup>97</sup>

#### *Staatliche Organe mit territorialen und funktionalen Verantwortlichkeiten*

In den Niederlanden wird in der öffentlichen Verwaltung auf allen drei Ebenen zwischen staatlichen Organen mit territorialen und funktionalen Verantwortlichkeiten unterschieden. Staatliche Organe mit territorialen Verantwortlichkeiten bezeichnen Organe des Staates und der Verwaltung auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene. Diese können Regeln für Bürger in vielen Bereichen eines geographischen Gebiets aufstellen und haben die Befugnis, Organe mit funktionaler Verantwortlichkeit zu kontrollieren. Staatliche Organe mit funktionalen Verantwortlichkeiten haben dagegen festgelegte Aufgaben und können lediglich dafür Regeln ausarbeiten. Als Beispiel sind die *Waterschappen*<sup>98</sup> zu nennen, welche eine lange Tradition in den Niederlanden besitzen. Wichtig für die Raumordnung sind die Organe mit territorialer Verantwortung.

Im Unterschied zu Deutschland, wird bei der Organisation von Staat und Verwaltung zwischen gewählten und nicht gewählten Organen unterschieden. Die direkt gewählte Volksvertretung stellt die Pläne auf und legt die Grundzüge der Politik fest. So werden national ausgearbeitete Pläne von der Ersten und Zweiten Kammer beschlossen. Die Organe der nicht gewählten vollziehenden Gewalt und die ständige Verwaltung mit vollziehender Gewalt sind die ausführenden Organe.<sup>99</sup>

Organe mit territorialer Verantwortung auf nationaler Ebene sind die Zweite Kammer und das Kabinett, das sich aus Ministern und Staatssekretären zusammensetzt. Auf Provinzebene stellt der *Provinciale Staten*<sup>100</sup> die Volksvertretung dar, die Pläne und

---

<sup>96</sup> Provinzgesetz (dt. Übersetzung)

<sup>97</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 8ff; vgl. HÖFFNER 2000, S. 57ff

<sup>98</sup> Wasserbehörden (dt. Übersetzung)

<sup>99</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 1ff

<sup>100</sup> Provinzlandtag/Provinzvertretung (dt. Übersetzung)



Berichte erstellt. Dieser besitzt keine Befugnisse zur Gesetzgebung. Der *Commissaris der Konigin*<sup>101</sup>, der von der Königin ernannt wird, bestätigt die Gültigkeit der provinziellen Beschlüsse und ist Vorsitzender im Provinzlandtag und Provinzausschuss. Der *Gedeputeerde Staten*<sup>102</sup> ist verantwortlich für die Vorbereitung der Pläne und Berichte, die Erarbeitung der Leitlinien für die Raumordnungspolitik und übernimmt Mitverwaltungsaufgaben. Zu erwähnen ist, dass Bürgermeister in den Niederlanden nicht gewählt, sondern von der Königin ernannt werden.<sup>103</sup>

**Tab. 2: Organe mit territorialer Verantwortung in den Niederlanden**

Ebene	Direkt gewählte Volksvertretung	Nicht gewählte vollziehende Gewalt	Ständige Verwaltung mit vollziehender Gewalt
National	Zweite Kammer	Kabinett	-
Provinzial	Provinzialvertretung	Königlicher Kommissar	Provinzialausschuss
Kommunal	Gemeinderat	Bürgermeister	Magistrat

**Quelle:** ARL/VROM 2003, S. 6

### *Raumordnung im System des Staates - Die Facetten und Sektorpolitik*

In den Niederlanden wird zwischen Sektor- und Facettenpolitik unterschieden. Sektorpolitik wird von verschiedenen Ministerien umgesetzt und umfasst Bereiche wie Verkehr, Wohnungsbau, Umwelt oder Landwirtschaft. Im Gegensatz dazu wird Facettenpolitik meist von einem Ministerium betrieben und umfasst die Raumordnung, die soziokulturelle Gesellschaft und die Wirtschaft. In diesen Bereichen werden grundlegende Aussagen für mehrere Bereiche getroffen, da sie querschnittsbezogen über verschiedenen Sektorpolitiken stehen. Die Raumordnung kann sowohl als Sektor- als auch Facettenpolitik agieren. Sie kann ferner Instrumente sowohl aus der Facettenpolitik als auch der Sektorpolitik verwenden. Bei der Sektorenpolitik werden bezüglich eines Bereiches der Reichspolitik allgemeine Festlegungen unter dem Aspekt der Raumordnung getroffen und damit räumliche Aspekte für diesen Bereich festgelegt.<sup>104</sup> In diesem Kontext wird der Begriff der *Zweigleisigkeit* verwendet, nach dem eine parallele Beschlussfassungslinie der Facetten- und Sektorpolitik besteht. Beide sind gleichberechtigt und keinem wird Vorrang eingeräumt.

Die formelle Reichweite der Raumordnungspolitik ist genau festgeschrieben. Grundsätzlich dürfen alle Verwaltungsebenen die Initiative in ihrem Gebiet ergreifen. Diese ist allerdings durch die Zuständigkeit der jeweils höheren Ebene eingeschränkt.<sup>105</sup> Nach dem *Spezialisierungsprinzip* darf die Raumordnung rechtliche Festlegungen ausschließlich für raumrelevante Aspekte der Fachbereiche regeln. So sind die Befugnisse der Raumordnung hinsichtlich raumrelevanter Fachbereiche wie dem Wohnungsbau, Umweltpolitik und dem Wasserhaushalt genau festgelegt.<sup>106</sup>

<sup>101</sup> Königlicher Kommissar (dt. Übersetzung)

<sup>102</sup> Provinzialausschuss (dt. Übersetzung)

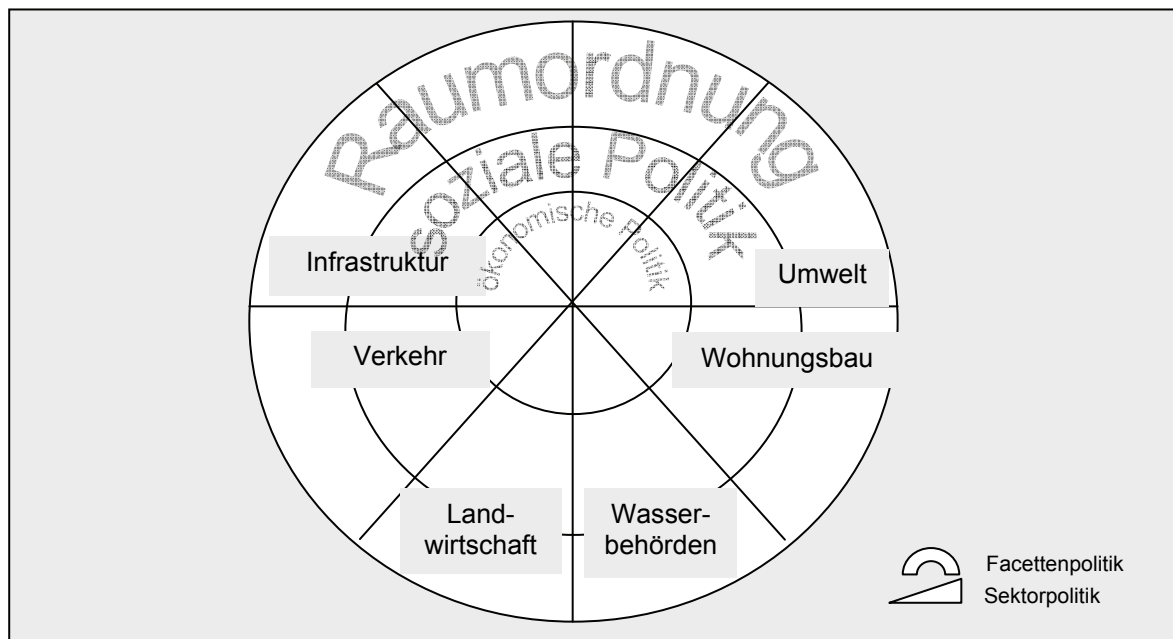
<sup>103</sup> vgl. HÖFFNER 2000, S. 61ff

<sup>104</sup> vgl. HÖFFNER 2000, S. 71

<sup>105</sup> vgl. ILS 2000, S. 10

<sup>106</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 23ff

**Abb. 15: Facetten und Sektorpolitik in den Niederlanden**



**Quelle:** Eigene Darstellung nach einem Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

## 2.1.2 Stellung und Bedeutung der Raumordnung

### *Planungskultur und Öffentlichkeitswirkung*

Im Hinblick auf die auftragende formale Position der Raumordnung im politischen Gefüge stellt sich die Frage, wie viel tatsächliche Bedeutung dieser Disziplin zukommt. Aufgrund beträchtlicher zur Verfügung stehender finanzieller Mittel besitzen die Fachpolitiken einen hohen Einfluss, was naturgemäß auch eine starke politische Relevanz bedingt. Dennoch spielt die Raumordnung in den Niederlanden eine wichtige Rolle, sowohl in der Politik als auch in der Gesellschaft. Die Wertschätzung und der hohe Stellenwert räumlicher Planung sind eine bedeutende Grundlage für politische Entscheidungen und das Engagement der Fachleute.<sup>107</sup>

*“The culture of design and integration of planning [...] does distinguish the Netherlands. There is a strong culture of planning”*  
(zit. aus STURM 2009, S. 17)

Bedeutsam sind in diesem Kontext die Planungsmentalität und die Öffentlichkeitswirkung der Raumordnung in den Niederlanden. Das Land blickt auf eine lange Planungstradition zurück, die in erster Linie auf den naturräumlichen Gegebenheiten und der Geschichte des Landes gründet. Die Niederlande sind ein vom Menschen geschaffenes Land, in dem gemeinsam seit Jahrhunderten gegen das Wasser gekämpft wird und der Lebensraum dem Meer abgerungen werden musste. Daraus resultiert ein besonderes Verhältnis der Gesellschaft zur Raumordnung. Umgekehrt hat die gesellschaftliche Haltung gegenüber dem Staat, dem Markt und der Zivilgesellschaft in den Niederlanden einen großen Einfluss auf die Planungs-

<sup>107</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

kultur.<sup>108</sup> Ein ausgeprägtes Gemeinschaftsgefühl wird als wichtige Grundlage für eine breite gesellschaftliche Akzeptanz der Raumordnung als öffentliche Aufgabe gesehen. So besteht eine größere Toleranz gegenüber Eingriffen der Regierung in den privaten Grundstücksmarkt als beispielsweise in Deutschland. In den Niederlanden besteht eine besondere Planungsmentalität, die oftmals mit dem Begriff *Culture of Planning* bezeichnet wird. Sie beschreibt eine Planungskultur, die vom Entwerfen des Landes im großen Stil der Landgewinnung bis hin zur Gestaltung von Gebäuden reicht. Der Begriff bezieht sich ebenfalls auf eine starke Verbindung zwischen den Fachbereichen Architektur, Raumordnung und Städtebau. Beispielsweise wurde im Jahr 2008 die fünfte *Vision über Architektur und Raumplanung* unter dem Titel *A Culture of Design* veröffentlicht, in der gemeinsame Leitlinien für Architektur und Raumplanung festgesetzt wurden. Die Planungsmentalität gilt ferner als Grund für radikale und ausgefallene Planungsansätze. Sie ist ein essentielles Merkmal der niederländischen Planung und wird auch international als Besonderheit erachtet.<sup>109</sup>

Die Raumordnung steht aufgrund der langen Planungstradition und der Tatsache, dass das Land infolge der geographischen Gegebenheiten geplant sein muss, stark in der Öffentlichkeit. Damit erreicht sie eine höhere Öffentlichkeitswirkung als in anderen Ländern. Dies verdeutlicht das Beispiel der *Strukturvision Randstad 2040*.<sup>110</sup> Ziel der Strukturvision war es, Festlegungen zur Entwicklung der Randstad bis zum Jahr 2040 aufzustellen. Zusammen mit den Bürgern wurde erarbeitet, auf welche Prioritäten in Zukunft gesetzt werden soll. Auf die Erstellung der *Strukturvision Randstad 2040* wurde beispielsweise durch Poster an den Bahnhöfen der Städte in der Randstad hingewiesen. Dadurch wurde für eine breite Beteiligung der Einwohner bei deren Aufstellung geworben. Eine beachtliche Teilnahme von 15.000 Bürgern an der Erstellung dieser Strukturvision, einem Instrument der Raumordnung, zeugt von einer hohen Öffentlichkeitswirkung und der Wertschätzung der Disziplin in der Gesellschaft. Ferner werden beispielsweise auch oftmals Anzeigen in Zeitschriften<sup>111</sup> und Zeitungen geschaltet.<sup>112</sup>

---

<sup>108</sup> vgl. ZONNEVELD 2008, S. 44

<sup>109</sup> Bei einer Umfrage der Autorin der Arbeit im Auftrag des niederländischen Ministeriums unter internationalen Planungsexperten gaben 24 von 43 Befragten an, dass sie die Planungsmentalität als Besonderheit der niederländischen Raumordnung sehen und schätzen. (vgl. STURM 2009, S. 17)

<sup>110</sup> vgl. oben *Instrumente der Raumordnung in den Niederlanden* S. 64ff

<sup>111</sup> In den Niederlanden gibt es ein vielfältiges Angebot an Fachzeitschriften der Raumordnung. Beispielsweise gibt es die Zeitschrift *Ruimtelijke Ordening* des Ministeriums, *Stedenbouw een Ruimtelijke Ordening* und *TerraNova* des NIROV.

<sup>112</sup> vgl. VROM 2008, S. 70ff

**Abb. 16: Werbung für die Erstellung der Strukturvision Randstad 2040 an den Bahnhöfen der Randstad<sup>113</sup>**



**Quelle:** VROM 2008, S. 15

### *Das Bild der niederländischen Raumordnung im Ausland*

Von Interesse ist in diesem Kontext auch die internationale Sicht auf die niederländische Raumordnung. Die Autorin hat speziell dieses Thema für das niederländische Raumordnungsministerium in einer internationalen Studie untersucht. Internationale Fachplaner wurden im Rahmen des Projekts befragt, was sie mit der niederländischen Raumordnung assoziieren. Die Abbildung zeigt das Ergebnis der Umfrage unter Planern aus Deutschland, Großbritannien, der Schweiz, Frankreich und den USA. Ihre Antworten sind in einem so genannten *tagcrowd* dargestellt.<sup>114</sup> Genannt sind Begriffe, die im Allgemeinen mit niederländischer Raumordnung im Ausland verbunden werden. Oft aufgeführt sind Eigenschaften wie Bürgerbeteiligung, Kooperation, Kreativität, Koordination, Interdisziplinarität und Konsensorientiertheit. Auch spezifisch niederländische Konzepte und Begriffe wie das Grüne Herz, New Towns und die Randstad wurden oftmals genannt. Zuletzt auch Begriffe wie die Notas oder ein zentralisiertes Planungssystem. Es ist ersichtlich, dass vor allem die Art und Weise der Planung geschätzt wird. Die nächsten Kapitel werden Aufschluss über den Inhalt geben.<sup>115</sup>

<sup>113</sup> Gibt es 2040 kein Grün mehr in der Randstad? Gib deine Meinung ab auf [www.Randstad2040.nl](http://www.Randstad2040.nl) (dt. Übersetzung)

<sup>114</sup> Je nach Häufigkeit der Nennung sind die Begriffe in entsprechender Größe dargestellt. Das Projekt wird am Ende der Arbeit ausführlich behandelt. Eine Liste der Teilnehmer findet sich im Anhang.

<sup>115</sup> vgl. STURM 2009, S. 12ff

**Abb. 17: Wort-Clusteranalyse - Was wird international mit niederländischer Raumordnung assoziiert?**



**Quelle:** STURM 2009, S. 13

### 2.1.3 Fazit

#### Staatsaufbau und Verwaltungsstrukturen

Da es sich bei der Raumordnung um eine staatliche Themenstellung handelt, sind der Staatsaufbau und die Verwaltungsstrukturen als Rahmen von besonderer Bedeutung. Sie sind grundlegend für die Ausgestaltung und Schwerpunktsetzung.

##### *Staatsaufbau*

Die Niederlande sind eine Monarchie. Dadurch ergeben sich wesentliche Unterschiede im Hinblick auf die Strukturen in Bayern. Dies zeigt sich daran, dass nicht alle staatlichen Organe und Vertreter gewählt werden, sondern einige auch von der Königin ernannt werden. So werden beispielsweise Bürgermeister nicht gewählt, sondern ernannt. Durch die unterschiedlichen Staatsstrukturen kommt der Königin eine bedeutende Rolle im Staat zu. Dennoch ist zu betonen, dass in den Niederlanden das Prinzip der Gewaltenteilung herrscht und die Monarchie keinesfalls einen Missbrauch der Macht verfolgen kann. Dem Königshaus wird vielmehr ein hohes Maß an Volksnähe zugesprochen. Positiv daran kann angemerkt werden, dass eine hohe und beständige Instanz im Staat Überblick über das politische Geschehen behalten kann und nicht dem Druck der Tagespolitik unterliegt. Die kurzfristige Tagespolitik steht in einem gewissen immanenten Widerspruch zur langfristig ausgerichtete-

ten Disziplin der Raumordnung. Die Königin kann zum Wohle des Staates unabhängig und dauerhaft Aspekte zum Tragen bringen.

### *Dezentraler Einheitsstaat*

Deutschland ist nach Art. 20 Abs. 1 GG föderal aufgebaut und besteht aus einzelnen, unabhängigen Einheiten, die zusammen ein Ganzes bilden.<sup>116</sup> Die Niederlande sind dagegen ein dezentraler Einheitsstaat. Es gibt dezentrale Organe der Selbstverwaltung, die einer zentralen Kontrolle unterliegen. So dürfen nachfolgende Ebenen keine Politik betreiben, die einer übergeordneten entgegensteht. Die Staatsstrukturen bilden den Rahmen für ein hierarchisch aufgebautes Planungssystem. Auch das Subsidiaritätsprinzip kommt im Einheitsstaat zum Tragen. Allerdings kann die Durchsetzung nicht erzwungen werden. Dennoch scheint es aufgrund des besonderen Verhältnisses zwischen Gesellschaft und Staat nicht nötig zu sein, verbindliche Vorgaben zu machen. Ein weiterer Unterschied zu Deutschland besteht darin, dass die höhere Instanz in den Niederlanden stets, ohne eine Rechtsverletzung zu begehen, eingreifen darf. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass die Niederlande um ein Vielfaches kleiner als Bayern sind und sich die Dimensionen des Raums schwer vergleichen lassen.<sup>117</sup> Ferner besitzen Provinzen und Gemeinden eine gewisse Selbstverwaltung, diese ist allerdings nicht eindeutig geregelt. Daraus erschließt sich, dass es in den Niederlanden keine kommunale Selbstverwaltung nach dem Verständnis Bayerns gibt und nicht alle Aspekte erfüllt sind, um von Kommunen als einer selbstständigen, souveränen, dem Staat nicht weisungsgebundenen Institution zu sprechen. Das Prinzip des dezentralen Einheitsstaates ist auch in der Raumordnung umgesetzt. Dezentralität spielt eine wichtige Rolle, die durch die Änderung der Steuerungsphilosophie in der letzten *Nota over de Ruimtelijke Ordening*<sup>118</sup> nochmals betont wurde.

### *Die Verwaltungsstrukturen*

Das Verwaltungssystem in den Niederlanden gliedert sich in die Ebene des Reiches, der Provinzen und der Gemeinden. Der Verwaltungsaufbau ist nur schwer mit Deutschland bzw. Bayern zu vergleichen, nicht zuletzt aufgrund der im Vergleich zu Bayern geringeren Größe der Niederlande. Da die niederländischen Provinzen keine eigene Staatsqualität wie die Bundesländer besitzen, bietet sich auf Länderebene am ehesten ein Vergleich mit den Regierungsbezirken und den Gemeinden an.

### *Facetten und Sektorenpolitik*

In der öffentlichen Verwaltung wird in den Niederlanden zwischen staatlichen Organen mit funktionaler und territorialer Verantwortlichkeit unterschieden. Ferner wird zwischen der Sektor- und Facettenpolitik unterschieden. Diese Begriffe sind in Deutschland nicht gebräuchlich, sie beschreiben jedoch die Unterscheidung zwischen der Fachplanung und querschnittsbezogener Planung. Im Unterschied zu Deutschland kann die Raumordnung in den Niederlanden nach dem Prinzip der Zweigleisigkeit sowohl als Sektor- und Facettenpolitik betrieben werden. Sie darf nach dem Spezialisierungsprinzip, wie auch in Deutschland, lediglich die räumlichen Aspekte der Fachbereiche regeln.

---

<sup>116</sup> vgl. BPB 2008

<sup>117</sup> Dies bedeutet die höhere Instanz ist immer noch ausreichend orts- und problemnah.

<sup>118</sup> Die *Nota over de Ruimtelijke Ordening*, kurz Nota Ruimte, ist das nationale Leitprogramm und wichtiges Instrument der nationalen Ebene.

## Stellung und Bedeutung der Raumordnung

### *Planungskultur und Öffentlichkeitswirkung*

Die Raumordnung besitzt in den Niederlanden sowohl in der Politik, als auch in der Gesellschaft einen hohen Stellenwert. Einen wesentlichen Grund für ihre Stellung in der Öffentlichkeit und für das Planungsverständnis spielen die naturräumlichen Gegebenheiten und die Jahrhunderte alte Planungstradition. Aufgrund der geographischen Gegebenheiten besteht die Notwendigkeit, das Land zu planen, um den Raum möglichst effizient und nachhaltig nutzen zu können. Die Raumordnung nimmt demzufolge eine wichtige Position ein und steht stark im öffentlichen Bewusstsein. Auch infolge der gemeinsamen Landgewinnung, hat sich ein besonderes Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft gebildet. Dieses Zusammengehörigkeitsgefühl wird als wesentliche Grundlage für eine breite Akzeptanz der Planung in der Gesellschaft gesehen. Die Planungsmentalität wird aufgrund der Gegebenheiten in den Niederlanden von vielen auch internationalen Experten als einzigartig beurteilt.

In diesem Punkt unterscheiden sich die Niederlande grundlegend von anderen Ländern, insbesondere auch von Deutschland. Die Disziplin ist bekannt und steht stärker im Mittelpunkt der Gesellschaft. Viele Bürger wissen über Raumordnung Bescheid, während in anderen europäischen Ländern diesbezüglich Unkenntnis und Gleichgültigkeit vorherrschen. Niederländische Raumordnung wurde lange Zeit als Vorbild für die Öffentlichkeitsarbeit in der Raumordnung betrachtet, was auch darauf basiert, dass die Niederländer ihre Konzepte stets gut vermarkteten.<sup>119</sup> In Deutschland muss hinsichtlich der Stellung und Bedeutung der Raumordnung nach Bundesländern differenziert werden. In Bayern kommt der Disziplin bisher eine hohe politische Bedeutung und Durchsetzungsfähigkeit zu. Allerdings könnte diese durch aktuelle politische Bestrebungen relativiert werden.

---

<sup>119</sup> vgl. Gespräch mit einem Professor für Raumplanung und Architektur der TU Delft / Niederlande

## 2.2 Planungsebenen in den Niederlanden - Vom Reich zur Gemeinde

Thema des folgenden Kapitels sollen die Planungsebenen der niederländischen Raumordnung sein. Zunächst soll auf die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips eingegangen und anschließend eine Übersicht über verschiedene Planungsbehörden der Raumordnung gegeben werden, um darauf aufbauend die Aufgabenstellung der einzelnen Planungsebenen zu spezifizieren.

Zu Beginn soll kurz auf einen wesentlichen rechtlichen Aspekt eingegangen werden, da dieser von grundsätzlicher Bedeutung für das Gesamtsystem der niederländischen Raumordnung ist. In den Niederlanden wurde 2008, erstmals seit dem Jahr 1965 das *Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)*<sup>120</sup> novelliert. Infolge dessen steht die Raumordnung in vielen Bereichen vor grundlegenden Veränderungen. In der Praxis bestehen in dieser Hinsicht bisher kaum Erfahrungen. In den nachfolgenden Kapiteln sollen die Festlegungen nach Möglichkeit sowohl vor als auch nach der Novellierung des Gesetzes dargestellt werden.

### 2.2.1 Das Subsidiaritätsprinzip und die Raumordnungsbehörden in den Niederlanden

#### *Subsidiaritätsprinzip*

Das Subsidiaritätsprinzip spielt in der niederländischen Raumordnung eine wichtige Rolle. Zusammen mit dem Prinzip des dezentralen Einheitsstaates ist es ein wesentlicher Aspekt für das Verständnis der Raumordnung. Die Anfänge dieses Prinzips werden in den Niederlanden auf die Wasserbehörden zurückgeführt. Sie nahmen von jeher eine zentrale Rolle im Hinblick auf den Schutz des Landes ein. Diese Aufgabe konnte nur schwer von einer Behörde allein bewältigt werden. Ferner ist nach niederländischem Verständnis Koordinierung von hoher Bedeutung, weshalb die Zuständigkeit nicht allein bei einer Behörde liegen darf. Hieraus hat sich der Subsidiaritätsgedanke als grundlegendes Prinzip entwickelt. Unbeschadet dessen müssen sich die Planungsebenen an die Ziele der übergeordneten Ebenen halten. Auch das Gegenstromprinzip ist dabei von Bedeutung.<sup>121</sup>

Ein weiterer wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Steuerungsphilosophie. In den Niederlanden war diese lange Zeit zu Gunsten der nationalen Ebene formuliert. Mit der aktuellen Nota Ruimte aus dem Jahr 2006 wurde diese von „*dezentral was muss, zentral was kann*“ in „*dezentral was kann, zentral was muss*“ verändert.<sup>122</sup> Seitdem steht die Raumordnungspolitik im Zeichen der Dezentralisierung, mit der den Provinzen und Gemeinden mehr Kompetenzen bei der Ausführung zugesprochen wurde. Zentral bleiben Planungen die nur auf nationaler Ebene geregelt werden können. Dies ist beispielsweise bei überregionalen Konzepten wie dem Grünen Herzen der Fall.<sup>123</sup> Die nationale Ebene soll die

---

<sup>120</sup> Gesetz über die räumliche Ordnung (dt. Übersetzung); nachfolgend soll die Abkürzung WRO verwendet werden

<sup>121</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

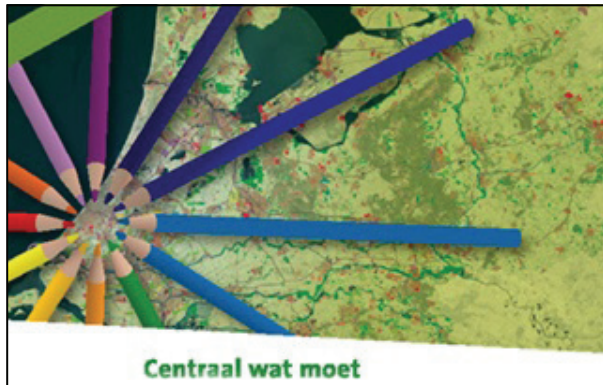
<sup>122</sup> Nach der bisherigen Steuerungsphilosophie sollte so viel wie möglich auf der nationalen Ebene geregelt werden und lediglich das Nötigste in der Kompetenz nachfolgender Behörden liegen. Im Gegensatz dazu sollen nach der neuen Steuerungsphilosophie nun so viele Aspekte, wie möglich dezentral geregelt werden und nur das Nötigste in der Kompetenz der nationalen Ebene bleiben.

<sup>123</sup> vgl. NIROV 2009



notwendigen Rahmenbedingungen schaffen, um die Planung sicherzustellen und um die Ausführung durch die nachfolgenden Behörden vorzubereiten. So werden auch in den Niederlanden Ziele mit jeder Ebene weiter konkretisiert.<sup>124</sup> Diese Philosophie entspricht dem raumordnerischen Grundprinzip des dezentralen Einheitsstaates und betont nochmals das Subsidiaritätsprinzip.<sup>125</sup>

**Abb. 18: „Centraal wat moet“ - Die neue Steuerungsphilosophie der niederländischen Raumordnung<sup>126</sup>**



**Quelle:** NIROV 2009

#### *Raumordnungsbehörden in den Niederlanden*

Entsprechend der öffentlichen Verwaltung ist auch die Raumordnung in den Niederlanden territorial in die drei Ebenen des Reichs, der Provinzen und der Kommunen gegliedert. Das *Wet op de Ruimtelijke Ordening* weist jeder Ebene Aufgaben und Befugnisse der Raumordnung zu.<sup>127</sup> Die folgende Zusammenstellung liefert einen aktuellen Überblick über Behörden und Beiräte der niederländischen Raumordnung auf allen Ebenen. In den letzten Jahren gab es dabei starke Veränderungen.

<sup>124</sup> Ein Beispiel für die Konkretisierung von Zielen ist das Ziel zur Schaffung der Basisqualität vor dem Hintergrund der drei Komponenten Gebrauchswert, Zukunftswert und Erfahrungswert. Die nationale Ebene legt in der Nota Ruimte die Mindeststandards fest, um eine Basisqualität im Raum zu erreichen. Nachgeordnete Ebenen konkretisieren diese und legen ihrerseits Regeln fest.

<sup>125</sup> vgl. VROM 2006, S. 8ff

<sup>126</sup> Zentral was notwendig ist (dt. Übersetzung)

<sup>127</sup> vgl. ILS 2000, S. 11

**Tab. 3: Raumordnungsbehörden und Beiräte in den Niederlanden**

	Bezeichnung	Aufgabe
Reich	<b>Direktorat General Ruimte</b> Generaldirektion Raumordnung	Die Generaldirektion Raumordnung ist aus dem ehemaligen <i>Rijksplanologische Dienst</i> (Reichsamt für Raumordnung) entstanden. Sie ist eine von drei Direktionen im Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt. Sie ist zuständig für die nationale Raumordnungspolitik und kontrolliert die Einhaltung der Gesetze.
	<b>Raad voor de Leefomgeving (RDL)</b> Beirat für den Lebensraum	Der Beirat ist aus dem früheren <i>Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiene</i> (Beirat für Raumordnung und Umwelt), dem Ministerrat und dem Beirat für Raumordnung und Umweltschutz hervorgegangen. Diese wurden abgeschafft und sind nun in einem Rat zusammengefasst. Der <i>Raad voor de Leefomgeving</i> ist ein untergeordneter Rat des Ministerrates, in dem sich ausschließlich Minister treffen. Der Rat ist in Teilträte unterteilt, in denen sich diejenigen Minister treffen, für die bestimmte Themen von Relevanz sind.
	<b>Commissie voor de Duurzame Leefomgeving (CDL)</b> Ausschuss für nachhaltigen Lebensraum	Der Ausschuss ist aus der <i>Rijksplanologische Commissie</i> (staatlicher Raumordnungsausschuss) entstanden. Zu den Raumordnungsfragen wurden Umweltaspekte hinzugefügt.
	<b>Inspecteur van de ruimtelijke ordening en milieu</b> Inspektoren für die Raumordnung und Umwelt	Auch dieser Beirat wurde um den Bereich Umwelt erweitert. Er ist das Koordinierungsorgan zwischen dem Staat und den Provinzen.
	<b>Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur</b> Beirat für den Lebensraum und Infrastruktur	Der Beirat wurde aus dem ehemaligen <i>Raad van advies voor de ruimtelijke ordening</i> , dem Beirat für Raumordnung und den Räten für Umwelt, ländlicher Raum, Verkehr und Wasserinfrastruktur gebildet. Damit wurde aus mehreren Räten ein einziger geschaffen, in dem die ausgewählten Fachbereiche vertreten sind. Der Beirat befindet sich derzeit in Planung. Der ehemalige Beirat für Raumordnung war ein beratendes Organ, in dem Berichte über aktuelle Probleme erarbeitet wurden. Mitglieder waren Vertreter aus Politik, Agrarverbänden, Wohnungsbau-Gesellschaften, Arbeitgeber, Unternehmer, Vertreter der Universitäten und der Verwaltung.
Provinz	<b>Provinciale Planologische Dienst</b> Provinzialamt für Raumordnung	Das Provinzialamt für Raumordnung ist die Planungsbehörde der Provinz. Es erstellt Gutachten für das Kabinett und das Parlament der Provinz und bearbeitet Genehmigungen für Bebauungsaufträge und Strategieplanungen.
	<b>Provinciale Planologische Commissie</b> Provinzialer Raumordnungsausschuss	Der Provinziale Raumordnungsausschuss ist eine ressortübergreifende Koordinierungsstelle, in welcher Vertreter aller Ressorts sitzen.
	<b>Provinciale Raad van advies voor de ruimtelijke ordening</b> Provinziale Beirat für Raumordnung	
	<b>Streekcommissies</b> Regionale Beiräte	Die regionalen Beiräte übernehmen die Funktion als Beratungsorgan.
Kommune	<b>Gemeenteraad</b> Gemeinderat	Der Gemeinderat ist das beschließende, direkt vom Volk gewählte Organ, welches die kommunale Raumordnungspolitik bestimmt.
	<b>College van Burgemeester en Wethouder</b> Bürgermeister und die Beigeordneten	Der Magistrat ist zuständig für die Vorbereitung und Umsetzung von Entscheidungen im Bereich der Raumordnung auf kommunaler Ebene.

**Quelle:** Eigene Darstellung nach einem Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung; HÖFFNER 2000, S. 65ff; ILS 2000, S. 28

## 2.2.2 Nationale, provinzielle und kommunale Raumordnung

Nachfolgend sollen die Aufgaben der einzelnen Planungsebenen in den Niederlanden dargestellt werden. Diese sind in der Nota Ruimte festgeschrieben.

### Raumordnung auf nationaler Ebene

Raumordnung wird von der öffentlichen Verwaltung ausgeführt. Auf nationaler Ebene liegt die Zuständigkeit beim *Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt*. Das Ministerium ist in drei Generaldirektionen unterteilt, wovon das *Directoraat Generaal Ruimte* für die Raumordnung zuständig ist. Dieses ist weiter unterteilt in die Direktionen *Nationale Raumordnung*, *Gebietsentwicklung* und *Raumordnung und Umwelt*.<sup>128</sup> Das Ministerium stellt zwei Minister, wobei die Raumordnungspolitik durch den Minister für Umwelt und Raumordnung vertreten wird.<sup>129</sup> Die traditionsgemäß enge Beziehung zum Wohnungsbau erklärt die Zusammensetzung der Ressorts. Der Bereich Umwelt wurde zu Beginn der 80er Jahre im Zuge seiner gestiegenen Bedeutung eingegliedert.<sup>130</sup>

Die Zuständigkeit für die nationale Raumordnungspolitik liegt hauptsächlich, aber nicht ausschließlich, bei der Ministerin. Ihre Aufgabe ist es, die Regierungspolitik der Raumordnung vorzubereiten. Unterstützt wird sie von der Generaldirektion für Raumordnung, die in der Funktion als Verwaltungsbehörde und Planungsbehörde etwa 200 Mitarbeiter beschäftigt. Sie ist die zentrale Fachbehörde, mit welcher die nationale räumliche Politik vorbereitet und kontrolliert wird. Des Weiteren existieren mehrere Räte, die bei Raumordnungsfragen beratend zur Seite stehen.<sup>131</sup>

Aufgabe der nationalen Ebene ist die Festlegung der planerischen Rahmenbedingungen. Sie legt mit dem *Wet op de Ruimtelijke Ordening* die gesetzlichen Grundlagen, die Zuständigkeiten der Behörden und die Instrumente der Raumordnung fest. Ferner ist das Reich mit der Erstellung von Richtlinien, der Nota Ruimte und den planerischen Kernbeschlüssen beauftragt. Die Nota stellt das raumordnerische Leitprogramm der Regierung für die nationale Ebene dar. Sie enthält Ziele, Grundsätze und Leitbilder der räumlichen Entwicklung und wird im regelmäßigen Abstand von zehn Jahren fortgeschrieben.<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> Besuch des Vortrags *Ruimte bij het rijk* an der Universität Utrecht / Niederlande

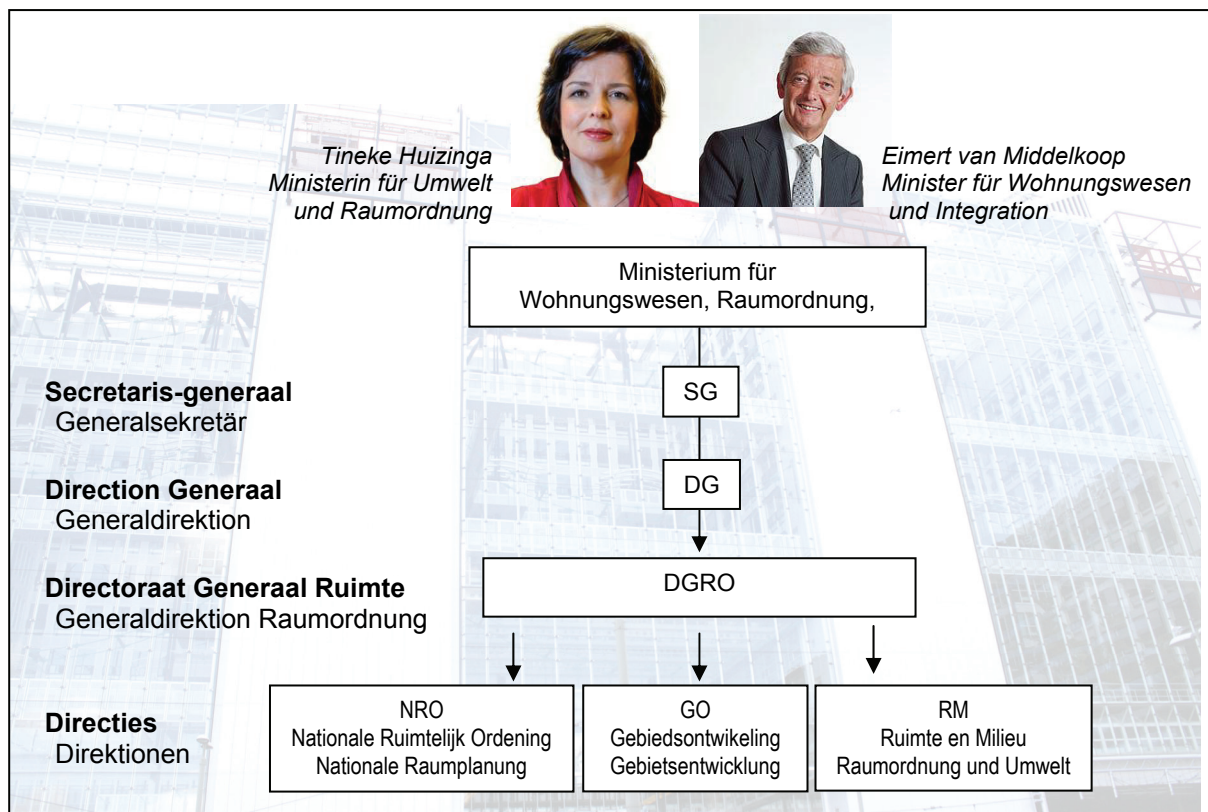
<sup>129</sup> Nach dem Zusammenbruch der Regierung unter Ministerpräsident Balkenende im Februar 2010, hat Tineke Huizinga den Posten der Ministerin für Raumordnung und Umwelt bis zur Zusammenstellung eines neuen Kabinetts übernommen.

<sup>130</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

<sup>131</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 29

<sup>132</sup> vgl. FISCHER / FOISNER 2002, S. 154

**Abb. 19: Der Aufbau der Raumordnung im niederländischen Ministerium**



**Quelle:** Eigene Darstellung nach einem Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung / Eigene Aufnahme Den Haag 2009

Nach dem Gesetz ist auch die Kontrolle der Raumordnungspolitik Aufgabe der nationalen Ebene. Die Ausführung kann über eine planerische Grundsatzentscheidung, mittels Regelungen im WRO oder einer Abstimmung mit Hilfe der provinziellen Planungskommission erfolgen. Um eine Übereinstimmung zwischen den planungspolitischen Vorgaben der nationalen Ebene und den nachgeordneten Ebenen zu erlangen, ist die staatliche Behörde befugt, die Planungspolitik der Provinzen und Gemeinden zu überwachen. Um eine einheitliche Planung zu schaffen, kann die Ministerin die Instrumente der Anweisung oder des Auftrags anwenden. Mit der Anweisung kann sie Richtlinien zu Themen erlassen, die von den Provinzen bzw. den Gemeinden in ihren Plänen eingearbeitet und umgesetzt werden müssen. Mit dem Auftrag kann sie die Änderung von provinziellen und kommunalen Plänen fordern.<sup>133</sup> Umgesetzt wird die nationale Raumordnungspolitik mit den Instrumenten der Nota und der Strukturvision.<sup>134</sup>

Im Allgemeinen beschränkt sich das Reich auf die Festlegung von Rahmenbedingungen und Normen. Damit besitzen die nachgeordneten Planungsebenen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung. Der nationalen Ebene ist allerdings die Überprüfung der Einhaltung der Normen vorbehalten. In Bezug auf großflächigere Konzepte

<sup>133</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 28ff

<sup>134</sup> Das WRO von 1965 enthielt das Instrument der planerischen Grundsatzentscheidung, das Strukturskizzen, Strukturschemata, konkrete politische Beschlüsse und Notas enthält. Mit der Novellierung im Jahre 2008 wurden die Instrumente in hohem Maße verändert. (vgl. oben *Instrumente der Raumordnung in den Niederlanden* S. 62ff)

wie das der Randstad, stellt die nationale Ebene weitreichende Leitlinien auf, die von den nachgeordneten Gebietskörperschaften ausgestaltet werden. In welchem Maß die nationale Ebene die Politik steuert, hängt davon ab, wie viel Verantwortung sie für den jeweiligen Bereich übernommen hat. Planungen von nationalem Interesse bleiben in der Hand der nationalen Ebene. Dies ist der Fall, wenn es sich um hohe Investitionen oder um die räumliche Hauptstruktur handelt. Die höchste Steuerungsintensität der nationalen Ebene liegt in der Randstad Holland.<sup>135</sup>

## Raumordnung auf provinzieller Ebene

Nach dem Autonomieprinzip ist es die Aufgabe der Provinz, ihre eigene Raumordnungspolitik festzulegen und diese auszuführen. Dagegen kann sie nach dem Mitverwaltungsprinzip auf Veranlassung der nationalen Verwaltung auch Teile der nationalen Raumordnungspolitik ausführen. Das WRO ermächtigt sie zur Aufsicht über die Planungspolitik der in ihrem Gebiet liegenden Gemeinden. Ausführendes Organ der Raumordnung auf provinzieller Ebene ist der Provinzialausschuss, der von der Provinzialen Planungskommission unterstützt wird. Der Provinzialausschuss erstellt jährlich einen Bericht über die Raumordnungspolitik, um eine ständige Überprüfung der Planung zu gewährleisten. Damit unterliegt der Regionalplan einer dauerhaften Kontrolle und kann, falls nötig, erneuert oder überarbeitet werden. Ähnlich wie in den bayerischen Regierungsbezirken, in denen der Fachbereich Raumordnung in den Regierungen angesiedelt ist, gibt es im *Provincialen Planologischen Dienst* der Provinzen eine Abteilung *Hoofdgoep Ruimtelijke Ordening*.

Es ist möglich, über die Genehmigung bzw. Ablehnung des kommunalen Plans und durch die Instrumente des Auftrags und der Anweisung, Einfluss auf die Umsetzung zu nehmen. Im Zuge der Novellierung des Raumordnungsgesetzes wurde durch die Übertragung von Kompetenzen die Rolle der Provinzen gestärkt. Im Gegenzug dafür ist die Genehmigungspflicht der kommunalen Pläne durch die Provinz entfallen.

Die Provinz konkretisiert ihre Planung in einem oder mehreren Regionalplänen. Der *Streekplan*<sup>136</sup> enthält die angestrebte räumliche Entwicklung in Leitlinien und dient der Provinz als Grundlage für raumbezogene Maßnahmen und zur Beurteilung der kommunalen Pläne. In ihm werden die Ziele der Raumordnung konkretisiert. Das Instrument ist Grundlage des eigenen Handelns und beeinflusst die Akteure. Infolge des WRO können die Provinzen nun neben dem Streekplan eine Strukturskizze erstellen.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> vgl. VROM 2006, S. 8ff

<sup>136</sup> Regionalplan (dt. Übersetzung)

<sup>137</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung und ARL/VROM 2003, S. 29ff

## Raumordnung auf kommunaler Ebene

Nach Art. 124 des niederländischen Grundgesetzes besitzen territoriale Gemeinschaften Anspruch auf Eigenverwaltung. Die Gemeinden besitzen eine Autonomie in der Planungspolitik, sie ist aber nicht eindeutig geregelt.<sup>138</sup>

In den letzten Jahren wurden in der Politik zahlreiche Zuständigkeiten dezentralisiert, darunter auch raumrelevante Bereiche. So wurden Kompetenzen im Bereich der Stadterneuerung und des Wohnungsbaus auf die Gemeinden übertragen. Die Aufgabenbereiche sind weitgehend spiegelbildlich zu denen der Provinzen aufgebaut. Nach dem Autonomieprinzip umfassen sie die Festsetzung und Ausführung der eigenen Planungspolitik. Ferner kann die Gemeinde nach dem Mitverwalterprinzip auf Veranlassung die Ausführung von Aufgaben der nationalen und provinziellen Ebene übernehmen. Auch die Gemeinde kann Pläne ausarbeiten. Schwerpunkt der kommunalen Planung ist die Bereitstellung von Baugrund.

Nach dem WRO ist die Umsetzung der anzustrebenden räumlichen Entwicklung auf Gemeindeebene passiv zu gestalten. Die Entwicklungsinitiative soll von den Akteuren ausgehen, während die Gemeinde durch die Ablehnung bzw. Genehmigung von Bauanträgen eingreift. In der Realität ist oftmals eine Mitarbeit der Gemeinden gegeben, da sie durch die Baugenehmigungen und die Aufstellung des einzig verbindlichen Plans eine wichtige Position einnimmt. Bei größeren Projekten ist es ferner üblich, dass die Gemeinde die Initiative ergreift. Selbst bei überörtlichen Vorhaben bleibt die Kompetenz bei der zuständigen Gemeinde. Beispiele sind regionale Erholungsprojekte, der Bau oder Erhalt großer Industriegebiete oder die Abfallentsorgung. Instrumente der Gemeinden sind der Strukturplan, der Zweckbestimmungsplan, der Stadterneuerungsplan und die Umgebungsverordnung.<sup>139</sup>

Von Interesse ist in diesem Zusammenhang die Funktion der Gemeinde. Im Unterschied zu Deutschland können die Gemeinden eine aktive und passive Bodenpolitik betreiben. Sie nehmen damit gleichzeitig die Rolle einer Behörde und eines freien Unternehmens ein. Wesentliche Grundlage dafür ist ein anderes Bodenrecht als in Deutschland, mit welchem neue Flächen auch kostengünstig durch Gemeinden erschlossen werden können.<sup>140</sup> Betreiben Kommunen eine aktive Bodenpolitik, treten sie oftmals selbst in die Position eines Unternehmens. Dies besitzt einen geschichtlichen Hintergrund. So nahmen die Kommunen die Baureifmachung nach dem Zweiten Weltkrieg aufgrund enormer Wohnungsnot selbst aktiv in die Hand. Diese Handhabung war auf der Grundlage anderer Rahmenbedingungen möglich. So entstand im Gegensatz zu anderen Staaten durch die Landgewinnung fortlaufend neues Land, das in den Besitz des Staates bzw. der jeweiligen Gemeinde überging. Dadurch befindet sich heute etwa ein Drittel der Landesfläche im Besitz der öffentlichen Hand. Bei der aktiven Bodenpolitik kauft die Gemeinde Land, macht es baureif und verkauft es weiter. Dabei kann die raumordnerische Entwicklung und die Umsetzung der Ziele des kommunalen *Bestimmungsplan* beeinflusst werden. Allerdings birgt diese Form der Politik ein hohes finanzielles Risiko. Bei der passiven Bodenpolitik wird die Baulandentwicklung dagegen von privaten Investoren betrieben, die mit der Gemeinde zusammenarbeiten. Die Gemeinde trägt kein Risiko, kann aber nur die Rahmenbe-

---

<sup>138</sup> vgl. HÖFFNER 2000, S. 48

<sup>139</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 3ff, 31ff

<sup>140</sup> Eine Erschließung von Bauland durch die Gemeinden ist in Deutschland ebenfalls im Rahmen von sogenannten „Einheimischenmodellen“ möglich. In den Niederlanden findet diese Handhabung jedoch eine vielfach stärkere Anwendung als in Deutschland.

dingungen vorgeben. Bei der Baulandbereitstellung dominierten die Kommunen bis in die 80er Jahre. Mit der VINEX<sup>141</sup> hat sich dies verändert. Bauland wurde vom Staat begrenzt und die Größe und räumliche Lage neuer Baugebiete für das Land genau festgeschrieben. Damit wurde das Geschäft für private Grundstücksentwickler lukrativer. Seitdem dominieren die Entwickler stärker in der Baulandbereitstellung.<sup>142</sup>

### 2.2.3 Bewertung im Hinblick auf die deutsche Raumordnung

Werden die aufgeführten Aspekte im Hinblick auf die deutsche Raumordnung bewertet, so lässt sich folgendes feststellen:

#### Das Subsidiaritätsprinzip und die Raumordnungsbehörden in den Niederlanden

*„Die Raumordnung hat die Subsidiarität erfunden“*

Das Subsidiaritätsprinzip und das Gegenstromprinzip sind in der niederländischen, wie auch in der bayerischen Raumordnung grundlegende Prinzipien. Sie stehen in den Niederlanden in engem Zusammenhang mit dem Prinzip des dezentralen Einheitsstaates. Auch die Steuerungsphilosophie ist Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips. Mit der Abgabe von Kompetenzen der nationalen Ebene an die Provinzen und Gemeinden („so dezentral wie möglich“) wurde der Dezentralitätsgedanke stärker in der Raumordnung verwirklicht. Dies entspricht dem bayerischen Verständnis des Begriffes, nach dem Kompetenzen an nachgeordnete Stellen abgegeben werden sollen, um den Strukturen des Raums gerechter zu werden. Vor der Novellierung des Gesetzes war der Subsidiaritätsgedanken nicht in diesem Maße erfüllt.<sup>143</sup>

#### *Ein hierarchisch aufgebautes Planungssystem – auch in den Niederlanden?*

Die Organisation der Raumordnung in den Niederlanden ist wie auch in Deutschland durch einen dreistufigen Verwaltungsaufbau gekennzeichnet. Dort umfasst er die Ebenen des Reiches, der Provinzen und der Gemeinden. Dabei stellt sich die Frage, ob das Planungssystem ebenfalls als hierarchisch bezeichnet werden kann. Dies muss differenziert betrachtet werden.

Die nationale Ebene in den Niederlanden legt die Rahmenbedingungen fest, die von den Provinzen und Gemeinden konkretisiert werden. Folglich werden auch dort Ziele mit jeder Ebene konkretisiert, wodurch nachfolgenden Ebenen Gestaltungsspielraum bei der Ausführung zukommt.<sup>144</sup> Dies spricht für ein hierarchisch aufgebautes Planungssystem.<sup>145</sup> Zwischen der deutschen und niederländischen Raumordnung be-

---

<sup>141</sup> In der Anfang der 90er Jahre veröffentlichten vierten Nota der Raumordnung legte das Ministerium sogenannte VINEX Gebiete fest, mit denen das Reich für zehn Jahre Baulandgebiete für das ganze Land auswies. Ziel war, die Zersiedelung des Landes zu verhindern. Die nationale Ebene steuert damit in hohem Maße die Baulanderschließung und den Wohnungsbau. (vgl. CANON-RO.NL)

<sup>142</sup> vgl. HÖFFNER 2000, S. 113, 154ff, 196

<sup>143</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

<sup>144</sup> Ein Hauptanliegen der Reichsebene in der aktuellen Nota ist die Bündelungspolitik. Dabei gibt das Reich Leitziele vor, die von der Provinz und der Gemeinde als verantwortliche Körperschaften konkretisiert und umgesetzt werden.

<sup>145</sup> vgl. VROM 2006, S. 14

steht jedoch ein erheblicher rechtlicher Unterschied. In Deutschland ist die Kompetenz der Ebenen klar durch Gesetze abgegrenzt. Die nachgeordnete Ebene hat die Festlegungen der höherrangigen Ebene, soweit diese verbindlich sind, zu beachten. So ist etwa die Regionalplanung den Vorgaben der landesweiten Planung als höherrangigem Recht unterworfen. Auch die Ziele der Raumordnung, die der Bund neuerdings für die verkehrliche Anbindung von See-, Binnen und Flughäfen nach § 17 Abs. 2 ROG aufstellen kann, würden die Länder binden, wenn sie nicht ausdrücklich in der Bindungswirkung ausgenommen wären. In den Niederlanden dagegen besitzen die Instrumente eine eingeschränkte rechtliche Verbindlichkeit, da übergeordnete Behörden den Inhalt von Plänen nachgeordneter Ebenen nicht explizit vorschreiben können. Es bestehen zwar mit der Anweisung und dem Auftrag Instrumente zur Schaffung einer einheitlichen Planung, dennoch ist es möglich, dass Pläne voneinander abweichen.<sup>146</sup> Einheitlichkeit in der Planung wird in der Praxis vor allem durch eine enge Zusammenarbeit zwischen den Planungsebenen bei der Planerstellung erreicht. Die Niederlande bezeichnen ihr Planungssystem ebenfalls als hierarchisch. Ein hierarchischer Aufbau ist jedoch, aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen Regelungen, nicht in dem Maße wie in Bayern gegeben. Diese scheint aber aufgrund der vorhandenen Planungsmentalität, einer engen Zusammenarbeit sowie des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft auch nicht zwingend notwendig zu sein.<sup>147</sup>

#### *Raumordnungsbehörden*

In den Niederlanden bestehen wie in Deutschland staatliche Planungsbehörden auf allen Verwaltungsebenen. Auffallend ist eine hohe Anzahl an Beiräten. Dabei sind durchaus Gemeinsamkeiten mit Bayern erkennbar. So erinnert beispielsweise der Beirat *Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur* an den bayerischen Landesplanungsbeirat. Beide sind Beratungsorgane, in denen Vertreter verschiedener Interessensgruppen, der Raumordnung beratend zur Seite stehen, um eine querschnittsbezogene Sicht auf Aspekte der Planung zu liefern. Ferner erschließt sich aus der Betrachtung der Beiräte, dass die Themen Nachhaltigkeit und Umwelt von wesentlicher Bedeutung sind. Die hohe Anzahl an Beiräten zu verschiedenen Themen der Raumordnung können als Ausdruck der ausgeprägten Diskussionskultur in den Niederlanden gesehen werden. Ferner gibt es einige Koordinierungsorgane, die als Ausdruck einer in hohem Maße auf Konsens orientierten Gesellschaft gesehen werden können. Im Gegensatz dazu wurden in Bayern aus Deregulierungsgründen die zwingenden regionalen Planungsbeiräte, deren Aufgabe es war, die jeweilige Planungsregion zu beraten, abgeschafft. Ihre Einrichtung wurde den Planungsregionen freigestellt. Allerdings gibt es derzeit von Seiten der Verbände Forderungen gegenüber der Politik, die regionalen Planungsbeiräte wieder verpflichtend einzuführen.

---

<sup>146</sup> vgl. SCHRAMM 2004

<sup>147</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung



### *Das Ministerium*

Die Raumordnung ist in den Niederlanden im Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt angesiedelt, womit sich die Ressortzusammensetzung von derjenigen in Bayern unterscheidet. Mit dem Wohnungsbau ist die Disziplin traditionsgemäß lange verflochten und hat sich aus ihr als eigenständige Disziplin entwickelt. Der Fachbereich Umwelt wurde im Zuge dessen gesteigener Bedeutung eingegliedert. Nicht nur aus der Ressortzusammensetzung, sondern auch aus der eigenen Direktion *Raumordnung und Umwelt* erschließt sich, dass Umweltbelangen eine wichtige Rolle in der Raumordnung zukommt. Im Hinblick auf den Bereich Umwelt bestehen Parallelen mit Bayern, da dort dieselbe Ressortkombination bis 2003 im ehemaligen Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen bestand. Bayern war in den 70er Jahren das erste Bundesland, das diese Ressortkombination umsetzte und folglich entsprechend als deren Vorreiter gilt. Aus den Bezeichnungen der drei Direktionen erschließt sich, dass auch in den Niederlanden *Ordenen* und *Entwickeln* (Direktion Gebietsentwicklung) eine wesentliche Aufgabe ist. Ein Unterschied fällt hinsichtlich der Minister auf. Das niederländische Ministerium wird von zwei Ministern vertreten, wovon sich einer speziell den Bereichen Raumordnung und Umwelt widmet. Ferner zeigt sich auch ein Unterschied hinsichtlich der Beschäftigten in der Raumordnung. In den Niederlanden sind etwa 200 Mitarbeiter allein auf nationaler Ebene beschäftigt. Im Vergleich zu Bayern, stellt dies eine hohe Zahl dar. Dort ist etwa die gleiche Anzahl an Mitarbeitern auf allen Ebenen beschäftigt. Ein weiterer Unterschied folgt aus der Doppelfunktion des niederländischen Ministeriums als Verwaltungs- und Planungsbehörde. Dies wird beispielsweise daran deutlich, dass im Ministerium nicht nur konzeptionelle Aspekte geregelt, sondern auch viele Projekte umgesetzt werden. Dies trifft auf das zuständige bayerische Ministerium nur insofern zu, als dort die Raumordnungsverwaltung in engerem Sinne in ihrem Geschäftsbereich nur Raumordnungsverfahren (vgl. § 15 und 16 ROG) und Zielabweichungsverfahren (vgl. § 21 ROG) betreibt, Untersagungen (vgl. § 14 ROG) ausspricht sowie bei den sogenannten weichen Instrumenten Bewilligungsbescheide erläutert. Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Ressortzusammensetzung in den Niederlanden historische Gründe besitzt und den Strukturen entspricht. Ein Minister für Raumordnung und Umwelt, eine hohe Anzahl an Mitarbeitern und drei Direktionen lassen auf eine hohe Stellung und Wertschätzung der Disziplin schließen.

### **Vergleich der nationalen Planungsebenen**

Im Hinblick auf die Kompetenzen der nationalen Ebene müssen die Veränderungen im Zuge der Steuerungsphilosophie berücksichtigt werden. Bis zur aktuellen Nota hatte die nationale Ebene die Hauptkompetenz inne und hat sich damit im Wesentlichen von der deutschen Raumordnung unterschieden. Mit der Abgabe von Kompetenzen an die Provinzen und Gemeinden im Rahmen der veränderten Philosophie, hat sich ein Wandel vollzogen, in dessen Folge größere Parallelen im Hinblick auf die Regelungen in Deutschland bestehen. Die nationale Ebene legt nun nur mehr den Rahmen der Raumordnung fest, Planungen nationaler Bedeutung bleiben aber in ihrer Kompetenz („*zentral was muss*“). Die nationale Ebene in den Niederlanden hat mehr Kompetenzen als die Bundesraumordnung inne, die lediglich rechtlich unverbindliche Leitbilder und eingeschränkt verbindliche Grundsätze vorgeben kann. Auch die Festlegung nationaler Planungen ist in Deutschland auf Bundesebene nicht mög-

lich, da die Raumordnung Sache der Länder ist.<sup>148</sup> Mehr Gemeinsamkeiten bestehen dagegen mit der Landesplanung in Bayern. Diese stellt im LEP ebenfalls landesweite rahmensetzende Vorgaben in einem rechtlich verbindlichen Instrument auf, die durch die Regionalplanung konkretisiert werden. Ferner kann das LEP auch abschließend konkretisierte Ziele aufstellen, wie die Regelungen zu den Einzelhandels-großprojekten zeigen.<sup>149</sup> Auch die Zuständigkeit zur landesplanerischen Überprüfung von Vorhaben, die für einen größeren Raum bedeutsam sind, kann beim Ministerium liegen. Die Landesplanung regelt aber nicht die Planung für vergleichbar große Bereiche wie die der Randstad.

Sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden wird das Raumordnungsgesetz von der nationalen Ebene erlassen. Aufgabe der nationalen Ebene in den Niederlanden ist die Kontrolle der Raumordnungspolitik. Nachdem die rechtlichen Bindungswirkungen in Bayern abschließend und klar formuliert sind, wird die Raumordnung der nachgeordneten Ebenen dagegen weniger stark kontrolliert. Eine lockere rechtliche Regelung hat den Vorteil einer flexibleren Planung. Sie birgt aber die Gefahr, dass die Durchsetzung der Planung nicht sichergestellt ist und verursacht damit einen höheren Arbeitsaufwand.

Im Gegensatz zu Deutschland gibt es in den Niederlanden mit der *Nota over de Ruimtelijke Ordening* ein übergeordnetes Planungsinstrument auf nationaler Ebene. Während dieses auf Reichsebene eine überaus wichtige Rolle spielt, besitzt die nationale Ebene in Deutschland kein rechtswirksames übergeordnetes Planungsinstrument. Größere Gemeinsamkeiten bestehen mit dem LEP auf Landesebene in Bayern.

Im Gegensatz zu Deutschland, spielt die nationale Ebene im niederländischen Planungssystem eine weitaus wichtigere Rolle, womit auch die Kompetenzen in höherem Maße zwischen den Ebenen aufgeteilt sind. Das Reich hat zwar stark an Bedeutung verloren, besitzt aber dennoch einen hohen Einfluss auf die Raumordnungspolitik des Landes. Die nationale Ebene hat in den Niederlanden mehr Kompetenzen als die deutsche Bundesebene. Mehr Gemeinsamkeiten bestehen mit der bayerischen Landesplanung. Jedoch ist die unterschiedliche Größenordnung der Länder zu berücksichtigen. Aufgrund der geringeren Größe der Niederlande ist die nationale Ebene orts- und problemnäher. Deshalb erscheint es gerechtfertigt und notwendig, dass die Reichsebene in den Niederlanden nationale Aspekte regeln kann.

## **Vergleich der regionalen Planungsebenen**

Die Provinzen in den Niederlanden stellen eine eigene Planungsebene dar. Ihre Rolle wurde durch den Zuspruch von mehr Kompetenzen im Rahmen der Novellierung des WRO gestärkt.

Die Provinzen stellen regionale Pläne auf, in welchen die Ziele der nationalen Raumordnungspolitik konkretisiert und umgesetzt werden. Wird die Reichsebene mit der Landesebene verglichen, bestehen Parallelen zur Regionalplanung in Bayern.

---

<sup>148</sup> Eine Ausnahme bilden die nach dem neuen ROG möglichen Ziele zur verkehrlichen Anbindung von See-, Binnen- und Flughäfen, die allerdings nur den Bund selbst binden. (vgl. § 17 Abs. 2 ROG)

<sup>149</sup> vgl. LEP BII 1.2.1

Wird die nationale Ebene in den Niederlanden mit der deutschen Bundesebene gleichgesetzt, so fehlt über die Provinz hinaus eine weitere Unterteilung des Raums wie die 18 Planungsregionen. Aufgrund einer deutlich geringeren Größe der Provinzen ist eine weitere Planungsebene nicht erforderlich.<sup>150</sup> Falls notwendig, können in einer Provinz mehrere Pläne erstellt werden, um damit der Größe und den Strukturen im Raum gerechter zu werden.

Mit den gestiegenen Kompetenzen ist die Aufgabe entfallen, die kommunalen Pläne zu genehmigen. Das Erfordernis der Genehmigung stellt einen erheblichen Eingriff in die Planung dar. Auf Bayern übertragen, würde die Genehmigungspflicht der Regionalpläne durch die Regierung als höhere Landesplanungsbehörde abgeschafft werden. Dies ist nach bayerischem Verständnis nicht vorstellbar, da Regionalplanung einen auf die kommunalen Gebietskörperschaften übertragenen Teil der staatlichen Landesplanung darstellt. Bisher gibt es noch keine Erfahrungen, ob der Wegfall der Genehmigungspflicht in den Niederlanden großen Einfluss auf die kommunale Planung besitzt. Es ist jedoch möglich, dass die Kommunen nun von den Festlegungen der provinziellen Pläne abweichen. Eine weitere Aufgabe der provinziellen Planung ist die Erstellung eines jährlichen Berichts, um eine dauerhafte Kontrolle der Planung zu erhalten. Die Evaluation ist positiv zu bewerten, denn die Planung unterliegt damit einer ständigen Überprüfung. Die Berichtspflicht ist vergleichbar mit dem Raumordnungsbericht, der in bestimmter zeitlicher Abfolge von der obersten Landesplanungsbehörde in Bayern gegenüber dem Landtag zu erstatten ist und der über die Verwirklichung der Ziele und Grundsätze im bayerischen LEP Rechenschaft legt. Entsprechende Berichte standen immer wieder auch für die Regionalplanung zur Diskussion, wurden aber nie dauerhaft eingeführt.

Die Raumordnung der Provinzen ist am treffendsten mit der bayerischen Regionalplanung vergleichbar. Die wesentlichste Gemeinsamkeit besteht dahingehend, dass beide Planungsebenen die übergeordneten Festlegungen dem Raum gemäß in einem eigenen Plan konkretisieren. Unterschiede ergeben sich vor allem aus den unterschiedlichen Größenstrukturen des Raums und hinsichtlich der Aufgaben und ihrer Handhabung.

## **Vergleich der kommunalen Planung**

### *Kommunale Planungshoheit auch in den Niederlanden?*

In den Niederlanden und in Deutschland ist die kommunale Ebene von wesentlicher Bedeutung für den Raum, denn dort findet die Planung ihre abschließende Umsetzung. Die kommunale Ebene stellt den einzigen, verbindlichen Raumordnungsplan in den Niederlanden auf. Die Gemeinden besitzen jedoch im Gegensatz zu Deutschland eine eingeschränkte Autonomie. Sie besitzen das Recht auf Eigenverwaltung, ohne dass dies eindeutig geregelt wäre. Sie können zwar ihre eigene Planung festsetzen und ausführen, der Staat kann aber jederzeit eingreifen. Damit besitzen die niederländischen Gemeinden keine Planungshoheit nach deutschem bzw. bayerischem Verständnis, nach welchem die Bauleitplanung eine souveräne, selbstständige und dem Staat nicht weisungsunterworfenen Ebene darstellt.<sup>151</sup> Ferner besteht kein eige-

---

<sup>150</sup> Die Größe der bayerischen Regierungsbezirke liegt zwischen 9.993 und 17.531 km<sup>2</sup> (vgl. REGIERUNG DER OBERPFALZ 2008), die der niederländischen Provinzen zwischen 2.680 und 3.440 km<sup>2</sup> (vgl. EUROPA AUF EINEN BLICK 2008).

<sup>151</sup> vgl. TUROWSKI 2004, S. 897

nes Kommunalrecht. Die rechtlichen Festlegungen sind im WRO enthalten.<sup>152</sup> Die Gemeinden spielen damit eine äußerst wichtige Rolle, haben aber keine vergleichbar starke Position wie in Deutschland.

## Flexibler Umgang mit den Verwaltungsstrukturen

In den Niederlanden erschließt sich aufgrund mehrerer Beispiele ein flexiblerer Umgang mit den Verwaltungsstrukturen. Dies ist ein wesentliches Merkmal der Raumordnung, welches im besonderen Maße an den Planungsebenen deutlich wird. Ein hohes Maß an Flexibilität zeigt sich beispielsweise an der Schaffung einer neuen, zwölften Provinz im Rahmen von Landgewinnungsmaßnahmen in den 60er Jahren. Dies wird auch anhand der aufgeführten Raumordnungsbehörden deutlich. Viele existieren nicht mehr in der Form, wie noch vor wenigen Jahren. Sie werden fortlaufend verändert, um sie den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Auch im Hinblick auf die Instrumente scheint eine hohe Flexibilität zu bestehen, da mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes viele abgeschafft und dafür neue eingeführt wurden. Seit der Nachkriegszeit wurde in den Niederlanden die Anzahl der Gemeinden verringert. Während 1936 noch 1064 Gemeinden bestanden, wurden diese bis zum Jahr 2008 auf 443 verringert. Davon waren insgesamt 7,5 Mio. Einwohner betroffen.<sup>153</sup> Als Konsequenz sind die Verwaltungsaufgaben nun einfacher zu bewältigen und die Beschlusskraft einzelner Gemeinden wurde gestärkt. Damit können sich auch Gemeinden entsprechende Fachkräfte leisten, womit sie auch für die Raumordnung zu besseren Gesprächspartnern werden. Auch über das Verwaltungssystem im Allgemeinen gibt es fortwährende Diskussionen. Das Verwaltungssystem basiert auf der Idee von Johann Rudolf Thorbecke<sup>154</sup>, der das System der drei Verwaltungsebenen 1848 einführte. So gab es bereits Vorschläge für die Abschaffung der zwölf Provinzen zu Gunsten vier großer Regionen, um flexibler handeln zu können. Diskutiert wurde ebenfalls die Einführung einer weiteren Planungsebene<sup>155</sup>. Aktuell ist die Schaffung einer Metropolregion Amsterdam angedacht.<sup>156</sup>

---

<sup>152</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

<sup>153</sup> vgl. CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK 2008

<sup>154</sup> Johann Rudolf Thorbecke (1798-1872) gilt als der wichtigste Staatsmann der Niederlande des 19. Jahrhunderts. Er hat in hohem Maße das Grundgesetz und die parlamentarische Demokratie geprägt.

<sup>155</sup> Im Rahmen der Diskussion der Stadtregionen sollte eine vierte Planungsebene zwischen der kommunalen und provinziellen Ebene eingeführt werden. Hintergrund war das Problem, dass sich die Befugnisse in großen Städten auf mehrere Gemeinden aufteilen. Aufgrund verschiedener Interessen ist Raumordnungspolitik schwer umzusetzen. Nach dem *Gesetz über gemeinschaftliche Regelungen* können Gemeinden Kompetenzen gemeinsam ausüben, was aber kaum ausgeschöpft wurde. Mit dem Gesetz *Verwaltung im Wandel* wurden Grundlagen für die Einführung einer neuen regionalen Körperschaft gelegt. Infolge dessen wurden 1994 probeweise Stadtregionen um die sieben größten Städte geschaffen. Auf die Stadtregionen sollten Kompetenzen der Gemeinden und Provinzen übertragen werden. Ihre Zuständigkeit sollte im Bereich der Regionalverwaltung, Wohnungsbau-, Transport- und Bodenpolitik, ÖPNV und wirtschaftlichen Entwicklung liegen. Dies hätte große Auswirkungen auf die Raumordnung gehabt, da die Stadtregionen auch Pläne hätten aufstellen können. Letztendlich ist das Konzept jedoch gescheitert, da eine weitere Macht für die Provinzen entstanden wäre und die Angst bestand, dass der ländliche Raum an Bedeutung verliert. (vgl. ARL/VROM 2003, S. 12ff; vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung)

<sup>156</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

In Deutschland und Bayern gab und gibt es zwar bezüglich der kommunalen Strukturen zwar Gebietsreformen, die bedürfen angesichts der hohen Tradition der Kommunen jedoch eines enormen politischen Kraftakts und werden deshalb äußerst zurückhaltend angegangen. In Bayern fand eine Gebietsreform in den 60er Jahren statt. Sie wäre derart politisch undenkbar gewesen und ist keineswegs vergleichbar. Eher auch zurückhaltend war bisher der Umgang mit den Verwaltungs- und Planungsstrukturen der Raumordnung. Falls neuerdings in diese Richtung gedacht wird, scheint dies weniger einem verantwortungsbewussten Umgang mit der Raumordnung, als einer zunehmenden Raum fairen Haltung gegenüber den Belangen des Raums geschuldet.

## **Fazit**

Verglichen mit der deutschen Raumordnung kann die nationale Ebene der Niederlande am ehesten mit der Landesplanung in Bayern verglichen werden. Hier bestehen die größten Gemeinsamkeiten zwischen den Ebenen der Landesplanung, Regionalplanung und kommunalen Planung in Bayern und den Ebenen des Reichs, der Provinzen und der Kommunen in den Niederlanden. Auch vor dem Hintergrund der Größe Bayerns und der Niederlande scheint dieser Vergleich am treffendsten.

In Deutschland wirkt die Raumordnung durch eine klare rechtliche Regelung zwar starrer, sie ist aber auch stärker verankert. Die niederländische Planung hingegen ist in vielen Bereichen flexibler. Dies wird daran deutlich, dass oftmals Pläne, Konzepte, Beiräte und selbst Instrumente aufgegeben, verändert oder neu geschaffen werden. Ein hohes Maß an Flexibilität hat den Vorteil, dass mit der Planung schnell auf veränderte Rahmenbedingungen reagiert werden kann. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Niederlande wie wohl kein anderes Land fortlaufend ihre Gestalt verändern und Flexibilität deshalb hier besonders notwendig ist. Überdies ist Planung kein Selbstzweck und in ihren Strukturen und Inhalten jeweils den sich ändernden Rahmenbedingungen anzupassen. Gleichzeitig birgt zu viel Flexibilität aber das Risiko, dass der Staat als Partner an Verlässlichkeit verliert und es schwierig ist, Beständigkeit in der Planung zu schaffen. In Bayern bestehen dagegen mit den klassischen Instrumenten klare und verlässliche Strukturen, die Planungssicherheit für alle Akteure schaffen. Die Planung ist dabei nicht in dem Maße wie in den Niederlanden flexibel. Mit den weichen Instrumenten kann jedoch ebenfalls auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagiert werden.

## 2.3 Instrumente der Raumordnung in den Niederlanden

Die Instrumente sind in den Niederlanden im *Wet op de Ruimtelijke Ordening* festgeschrieben. Seit der Nota Ruimte von 2006 und der Novellierung des Raumordnungsgesetzes im Jahre 2008 befindet sich die Raumordnung in einer Phase des Umbruchs und der Neudefinition. Sie hat sich seitdem grundlegend verändert. Dies trifft in hohem Maße auf den Bereich der Instrumente zu. Viele in der aktuellen Literatur beschriebenen Instrumente finden seitdem kaum noch Anwendung in der Praxis. Die Instrumente sollen im folgenden Kapitel sowohl vor, als auch nach der Novellierung dargestellt und mit Beispielen verdeutlicht werden. Da zu den neuen Instrumenten der Raumordnung bisher kaum Literatur und praktische Erfahrungen bestehen, soll sich das Kapitel einer aktuellen Darstellung widmen. Zunächst soll auf die Verfahrensweise der Raumordnung in den Niederlanden eingegangen werden, anschließend sollen die Instrumente der einzelnen Planungsebenen betrachtet werden.

### 2.3.1 Von der Zulassungsplanologie zur Entwicklungsplanologie

#### *Zulassungsplanologie und Entwicklungsplanologie*

In den Niederlanden lässt sich seit einigen Jahren ein Wandel von der sogenannten *Zulassungsplanologie* zur *Entwicklungsplanologie* feststellen. Zulassungsplanung beschreibt die formelle Raumordnung nach dem Motto: Was nicht verboten ist, ist zugelassen. Sie umfasst die genehmigungsorientierte Planung und die formellen Instrumente. Der Ansatz der Entwicklungsplanung gewinnt seit etwa zehn Jahren an Popularität. Dabei werden zunehmend Akteure wie Bürger, Nichtregierungsorganisationen und Developer eingebunden. Nach dem niederländischen Verständnis der Konsensgesellschaft ist es von hoher Bedeutung, stets mit allen Akteuren zu einem Konsens zu kommen. Die Entwicklungsplanung ist in hohem Maße projektbezogen und lädt Akteure ein, aktiver in die Planung einzugreifen, um gemeinsam Aufgaben umzusetzen. Beispielsweise werden bei einer Projektumsetzung auf provinzieller Ebene Projekte und Pläne von der provinziellen Verwaltung in Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren erarbeitet.

„Weniger Vorschriften aus Den Haag und mehr Spielraum für dezentrale Entscheidungen, eine stärker entwicklungsorientierte Planung statt der bisher üblichen genehmigungsorientierten Planung [...].  
(VROM 2006, S. 5)

Anstoß für die Veränderung war eine anhaltende Kritik an der Regierung im Hinblick auf die Umsetzung der Planung und eine fehlende klare Konzeption. Mit der fünften Nota wurde darauf reagiert und die Kompetenzen der nationalen Ebene verringert. Es soll „*dezentralen Behörden, gesellschaftlichen Organisationen, privaten Beteiligten und Bürgern ein größerer Gestaltungsraum zugebilligt [werden]*“<sup>157</sup> Damit wird nachgeordneten Behörden und verschiedenen Akteuren eine stärkere Position zugesprochen. Der Schwerpunkt der Planung hat sich von der Ordnung auf die Entwicklung verlagert. Dies verdeutlicht auch der Titel der aktuellen Nota: *Ruimte voor Ontwikkeling - meer Raum für Entwicklung*. Die Regierung verfolgt damit eine entwicklungsorientierte Politik. Entwicklungen sollen stärker gefördert werden, anstatt eine

---

<sup>157</sup> VROM 2006, S. 5

hohe Anzahl an Regelungen zu erlassen. Die nationale Ebene soll nur Aspekte von nationaler Bedeutung regeln.<sup>158</sup>

### *Mooi Nederland - Entwicklungsplanologie am Beispiel eines Projekts*<sup>159</sup>

Da sich die Entwicklungsplanung zu einem wesentlichen Merkmal der niederländischen Planung entwickelt hat, soll ein aktuelles Projekt kurz dargestellt werden. Die Niederlande stehen hinsichtlich der Koordinierung und des Flächenanspruchs von Funktionen wie Wohnen, Arbeiten, Erholen und Mobilität unter enormen Druck. Das 2009 gestartete Programm *Mooi Nederland* fördert Pilotprojekte und Wissensaustausch, damit das Land auch in Zukunft „schön“ bleibt. Hauptziel ist es, die Zersiedelung der Landschaft, das *verrommeling*, einzudämmen und das Landschaftsbild zu schützen. Bemängelt wurde beispielsweise die zunehmende Bebauung entlang der Autobahnen. Die Effektivität des niederländischen Planungssystems wurde dahingehend kritisiert, dass es nicht im Stande war diese Entwicklung zu verhindern.<sup>160</sup> Dies gab den Anstoß, das Projekt *Snelwegpanorama*<sup>161</sup> im Rahmen von *Mooi Nederland* umzusetzen. Ziel ist es, Grünflächen entlang der Autobahnen zu sichern, da diese als einer der am meisten genutzten öffentlichen Räume definiert wurden. Die Regierung hat in diesem Rahmen 26 Panoramen, davon neun nationale Autobahnpanoramen festgelegt, die von ihr entwickelt und geschützt werden sollen. Freie Flächen entlang von Autobahnen werden verbindlich gesichert und aktiv gefördert. Das Ministerium stellt dazu finanzielle Mittel zur Umsetzung bereit. Im Rahmen von *Mooi Nederland* werden insgesamt 80 Projekte gefördert. Die Aufgabe des Ministeriums ist die Organisation, Betreuung, Koordinierung, die Auswahl von Projekten und deren Vermarktung. Umgesetzt werden die Projekte von den Provinzen.<sup>162</sup>

**Abb. 20: Snelwegpanorama in den Niederlanden im Rahmen von Mooi Nederland**



**Quelle:** VROM 2009b

<sup>158</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung und VROM 2006, S. 8ff

<sup>159</sup> Schöne Niederlande (dt. Übersetzung)

<sup>160</sup> vgl. VROM 2009A

<sup>161</sup> Autobahnpanorama (dt. Übersetzung)

<sup>162</sup> vgl. ZONNEVELD 2009, S.46ff; vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

### 2.3.2 Instrumente der Raumordnung in den Niederlanden

In den Niederlanden wird zwischen verschiedenen Arten von Instrumenten unterschieden. Am bedeutendsten sind wie auch in Bayern die Raumordnungspläne. Daneben gibt es Instrumente, die den Festlegungen der Pläne Wirkung gegenüber anderen Ebenen und der Öffentlichkeit verleihen. Dies sind Instrumente mit normativer Wirkung, wie beispielsweise der Auftrag, die Weisungen oder die Genehmigungen der Pläne für nachgeordnete Ebenen. Ferner gibt es informelle Pläne wie Skizzen, Entwicklungsperspektiven oder Bildqualitätspläne. Im Folgenden sollen die Instrumente der Planungsebenen unter Berücksichtigung des novellierten Raumordnungsgesetzes behandelt werden.

#### Instrumente der Raumordnung auf nationaler Ebene

##### *Instrumente vor der Novellierung des Wet op de Ruimtelijke Ordening 2008*

Die nationale Raumordnungspolitik wurde lange Zeit mittels der *planerischen Grundsatzentscheidung* umgesetzt. In diesem Rahmen stellt die Regierung *Notas* auf. Dies ist das nationale raumordnerische Leitprogramm, das die aktuelle Raumordnungspolitik, die wesentlichen Leitlinien und Grundsätze für die nächsten Jahre enthält. Eine Fortschreibung findet etwa alle zehn Jahre statt. Ferner gibt es Instrumente, die sich mit konkreten einzelnen Aspekten beschäftigen und meist eine Vorstufe der *Notas* darstellen.

Das Instrument *Struccturschema*<sup>163</sup> untersucht raumrelevante Aspekte von Fachbereichen der nationalen Raumordnungspolitik und erstellt dazu Leitlinien und Grundsätze. Es liefert einen längerfristigen Einblick in die raumordnungspolitischen Aspekte von Fachplanungen. Ein Struccturschema wurde beispielsweise für die Bereiche Verkehr, Naturlandschaften oder Infrastruktur erstellt.<sup>164</sup>

Mit der Einführung des *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport* (MIRT) hat das Struccturschema zunehmend an Bedeutung verloren und wird kaum noch angewandt. MIRT ist ein jährlich erscheinendes Programm, das von mehreren Ministerien aufgestellt wird.<sup>165</sup> Es fasst wichtige Planungen der Ministerien zusammen und verleiht deren Umsetzung mehr Gewicht. In Kooperation mit den Ministerien werden Prioritäten hinsichtlich raumrelevanter Projekte gesetzt, in die investiert werden soll. Raumbedeutsame Projekte, die im Rahmen der *Nota Ruimte* umgesetzt werden sollen sind dort ebenfalls festgeschrieben. Die Umsetzung können alle Ebenen übernehmen.<sup>166</sup>

Das Instrument *Struccturschet*<sup>167</sup> bearbeitet raumordnerische Fragen von besonderer nationaler Bedeutung, wie beispielsweise der Verstädterung. Es untersucht mögliche Entwicklungen, die langfristig für die nationale Raumordnung von Bedeutung sind und erstellt Leitlinien und Grundsätze. Die Struccturskizze ist ein informelles Instrument und findet kaum noch Anwendung.

---

<sup>163</sup> Struccturschema (dt. Übersetzung)

<sup>164</sup> vgl. KRAGT 1994, S. 8ff

<sup>165</sup> Mehrjahresprogramm für Infrastruktur, Raum und Transport (dt. Übersetzung); Bei der Aufstellung sind folgende Ministerien beteiligt: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Ministerium für Verkehr und Wassermanagement), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt), Ministerie van Economische Zaken (Wirtschaftsministerium), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministerium für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelsicherheit)

<sup>166</sup> vgl. MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT 2009

<sup>167</sup> Struccturskizze (dt. Übersetzung)



### *Die Nota Ruimte als wichtigstes Instrument der Raumordnung*

Die *Nota over de Ruimtelijke Ordening* gilt als wichtigstes Instrument der niederländischen Raumordnung. Sie ist das raumordnerische Leitprogramm des Landes und legt die Schwerpunkte der Raumordnungspolitik für alle Planungsebenen fest. Die Nota Ruimte ist das wegweisende Dokument für die Zukunft der Raumordnung. Das Instrument wird von der Regierung aufgestellt und beinhaltet die wichtigsten Zielvorstellungen der räumlichen Entwicklung des Landes und listet Investitionen und Maßnahmen zur Umsetzung auf. Die Nota definiert Regeln und Mindeststandards, deren Erfüllung gewährleistet sein muss, um die Basisqualität zu sichern.<sup>168</sup> „Hauptziel der nationalen Raumordnungspolitik ist es, auf nachhaltige und effiziente Weise die räumlichen Voraussetzungen für die verschiedenen raumwirksamen Funktionen zu schaffen, die Lebensqualität in den Niederlande zu gewährleisten und zu vergrößern und die räumliche Qualität von Stadt und Land zu verbessern, wobei der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Realisierung entwicklungsorientierter Planungen besonderer Augenmerk gilt.“<sup>169</sup>

Einzelziele sind:

- Die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Niederlande
- Die Stärkung der Funktionsfähigkeit der Städte und Förderung der Vitalität des ländlichen Raums
- Die Wahrung und Entwicklung wichtiger nationaler und internationaler räumlicher Werte
- Die Gewährleistung von Sicherheit

Seit 1960 wurden fünf Raumordnungsberichte aufgestellt. Die aktuelle Nota aus dem Jahr 2006 trägt den Namen „mehr *Raum für Entwicklung*“. Der politische Inhalt, die Ziele, Grundsätze und Konzepte orientieren sich weitgehend an den vorangegangenen Programmen. Verändert wurden die Instrumente sowie die Art der Steuerung. Das aktuelle Programm enthält die nationale Raumordnungspolitik bis zum Jahr 2020 mit einer Vorschau bis 2030.<sup>170</sup>

### *Neu eingeführte Instrumente im Rahmen des Wet op de Ruimtelijke Ordening 2008*

Mit der Verabschiedung des neuen WRO wurden drei neue Instrumente eingeführt, die auf allen Planungsebenen angewendet werden können. Neu eingeführt wurde der *projectbesluit*<sup>171</sup>. Dieser wird bei großen Projekten, die alle Verwaltungsebenen betreffen und bei Planungen, für die der kommunale Bestimmungsplan geändert werden muss, angewandt. Das Instrument erlaubt eine Projektdurchführung mit späterer Einarbeitung in den Bestimmungsplan.

Eine weitere Veränderung betrifft den kommunalen *Bestimmungsplan*. Bisher wurde dieser nur für Flächen außerhalb bebauter Gebiete verwendet, nun ist er flächendeckend für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellen. Er bleibt das zentrale Instrument der kommunalen Planung. Verändert hat sich ferner, dass das Reich und die

---

<sup>168</sup> Dies bezieht sich z.B. auf die Bündelungspolitik, die Standortpolitik, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Wohn- und Gewerbeflächen und Grün- und Wasserflächen.

<sup>169</sup> VROM 2006, S. 5

<sup>170</sup> vgl. VROM 2006, S. 5ff; vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

<sup>171</sup> Projektbeschluss (dt. Übersetzung)

Provinzen ebenfalls einen *Inpassingsplan*<sup>172</sup> aufstellen können, wenn es sich um provinZIALES oder nationales Interesse handelt.

Die wichtigste Veränderung betrifft die Einführung der *Structuurvisie*<sup>173</sup>. Das formelle Instrument stellt eine Art Leitbild dar und ist stärker als bisherige Instrumente auf die Zukunft ausgerichtet. Nach dem neuen Gesetz können alle Planungsebenen ihre Raumordnung in einer oder mehreren Strukturvisionen festschreiben. Das Instrument ersetzt damit weitgehend Pläne auf nationaler, provinzialer und kommunaler Ebene. Es ist ein strategisches Positionspapier, das die Grundzüge für die Umsetzung der Raumordnungspolitik enthält. Mit der Strukturvision kann schnell auf Veränderungen reagiert werden. Bei der Erstellung sollen Bürger und soziale Organisationen stärker mit eingebunden werden.<sup>174</sup>

#### *Die Strukturvision Randstad 2040 - Beispiel eines neu eingeführten Instrumentes*

Die Strukturvision nimmt eine wesentliche Stellung in Bezug auf die Instrumente der niederländischen Raumordnung ein. Aufgestellt wurde bereits die *Strukturvision Randstad 2040*. Das Instrument wird in diesem Fall auf nationaler Ebene zusätzlich zur *Nota Ruimte* verwendet. Es eignet sich für den Umgang mit langfristigen raumplanerischen Herausforderungen und schließt auch weitere Aspekte mit ein. Mit der *Strukturvision Randstad 2040* verfolgte die Regierung das Ziel, die Randstad als nachhaltige und international führende Region zu positionieren und langfristige Ziele festzuschreiben. Mit dem Wegfall der Europäischen Binnengrenzen und der Bedeutungszunahme von Wissen als ein Wirtschaftsfaktor nimmt die Spezialisierung von Städten eine immer wesentlichere Rolle ein. Die Städte sind ein wichtiger Entwicklungsmotor des Landes. In Zukunft werden auch sie, vergleichbar mit Wirtschaftsstandorten, stärker miteinander konkurrieren. Dabei ist es von Bedeutung, ein attraktives Lebensumfeld zu haben. Die Regierung hat im Rahmen der Strukturvision Richtlinien herausgearbeitet und vier Prinzipien aufgestellt.<sup>175</sup>

---

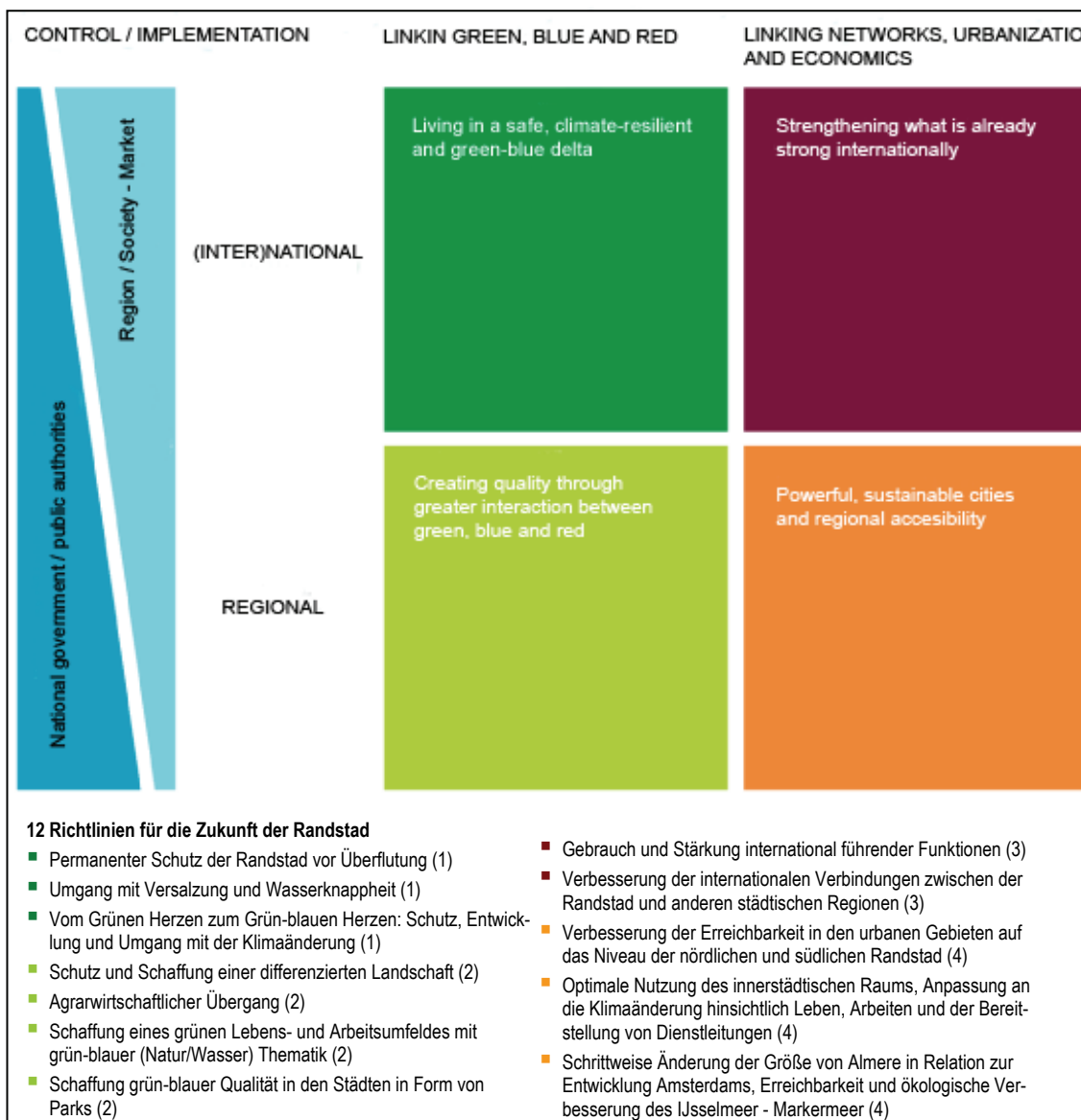
<sup>172</sup> Ein *Inpassingsplan* ist in seiner Funktion mit dem kommunalen *Bestimmingsplan* gleichzusetzen. Unterschied ist, dass er nicht von der Gemeinde, sondern vom Reich bzw. der Provinz erstellt wird.

<sup>173</sup> Strukturvision (dt. Übersetzung)

<sup>174</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung; vgl. VROM 2007, S. 2ff

<sup>175</sup> vgl. VROM 2008A, S. 22ff

**Abb. 21: Die Prinzipien und Richtlinien der Strukturvision Randstad 2040**



**Quelle:** Eigene Darstellung nach VROM 2008, S. 2ff

### Instrumente auf provinzieller Ebene

Das Instrument der Raumordnung auf provinzieller Ebene ist der *Streekplan*. Er enthält bestehende, mögliche und wünschenswerte räumliche Entwicklungen der Provinz. Inhaltlich sind Aspekte zu den natürlichen Gegebenheiten, der Bevölkerungsentwicklung und der sozialen und kulturellen Entwicklung festgeschrieben. Der anzustrebende Zustand wird in Grundzügen, Karten und einem Erläuterungsteil dargestellt. Der Plan befasst sich mit allen wichtigen Bereichen der Regionalentwicklung wie der Wirtschaft, Erholung und der Bevölkerung. Der Plan ist programmatischer Art.<sup>176</sup> Formell besteht keine Verpflichtung zur Aufstellung, der Minister kann jedoch die Provinz zur Aufstellung und Änderung des Plans oder einer inhaltlichen Einarbeitung bestimmter Themen verpflichten. Der *Streekplan* kann für eine ganze Provinz oder für mehrere Teilbereiche festgelegt werden und wird alle zehn Jahre fortge-

<sup>176</sup> vgl. HÖFFNER 2000, S. 81ff

schrieben.<sup>177</sup> Bei der Aufstellung des Plans übernimmt das Kabinett der Provinz die Vorbereitung. Anschließend findet eine Abstimmung mit der Nationalregierung, der Verwaltung der umliegenden Regionen, den betroffenen Kommunen, den Wasserbehörden sowie den Bürgern statt.<sup>178</sup>

Mit der Novellierung des WRO hat der Streekplan zugunsten des neu eingeführten Instruments der Strukturvision an Bedeutung verloren. Durch diese erhält die Provinz mehr Freiheit, ihre Entwicklung festzusetzen. Sie kann ihre Raumordnungspolitik nun in einer oder mehreren Strukturvisionen festlegen. Des Weiteren hat die Provinz die Instrumente der *Anweisung*, der *generellen Regeln* und den *Bestimmingsplan* erhalten, die bei Vorhaben von provinzialem Interesse eingesetzt werden können.<sup>179</sup>

## Instrumente der kommunalen Planung

Ein Instrument der kommunalen Planung ist der *Structuurplan*<sup>180</sup>. Er dient zur Umsetzung und Ausarbeitung der nationalen und provinziellen Politik. Mit ihm wird das eigene Handeln gelenkt und die Koordinierung und Integration anderer Fachbereiche ermöglicht. Der Plan wird in städtischen Gebieten eingesetzt. Im ländlichen Raum ist die Aufstellung möglich. Nachdem sie nicht zwingend ist, findet sie nur selten Anwendung. Inhalt des Plans ist die wünschenswerte, zukünftige Entwicklung in Leitlinien. Der Strukturplan ist ein beschreibender und allgemeiner Plan mit verwaltungstechnischer Bedeutung ohne Rechtsfolgen und stimmt bis auf einige Ausnahmen mit dem provinziellen Streekplan überein. Der Plan kann für das gesamte Gemeindegebiet, mehrere Teilbereiche oder für mehrere Gemeinden zusammen aufgestellt werden. Er hat programmatischen und integrativen Charakter und entspricht in seiner Funktion einer Art kommunalen Flächennutzungsplan. Die Gemeinden sind nicht zur Aufstellung verpflichtet, weshalb der Plan in vielen Gemeinden nicht umgesetzt ist. Das Instrument des Strukturplans ist in erster Linie ein strategisches Instrument und findet in der Praxis kaum noch Anwendung.

Ein weiterer Plan auf kommunaler Ebene ist der *Bestimmingsplan*<sup>181</sup>. Er ist die Grundlage für die Steuerung und Planung der kommunalen Aktivitäten und legt die räumliche Entwicklung fest. Er ist für das gesamte Gemeindegebiet verpflichtend aufzustellen. Der Zweckbestimmungsplan ist der einzige gegenüber dem Bürger und den Behörden verbindliche Plan. Er ist die Grundlage für die Genehmigung oder Ablehnung von Baugenehmigungen und Grundstücksenteignungen. Festgelegt sind Zweckbestimmungen zu Bereichen wie der Landwirtschaft, Erholung sowie Natur- und Landschaftsschutz. Inhaltlich werden die Nutzungen mit raumordnerischen Zielen für ein Gebiet festgelegt. Die Gemeinde bestimmt wie detailliert oder allgemein die Planinhalte ausformuliert werden. Im Gegensatz zum Strukturplan findet der Plan zwingend Anwendung im unbebauten Bereich der Gemeinde. Zur Aufstellung in den städtischen Bereichen besteht keine Pflicht, meist ist jedoch ein Plan vorhanden. Er gilt für eine Dauer von zehn Jahren und kann einmal verlängert werden. Die Kommune besitzt die größten Befugnisse in der Raumordnung, da fast alle Entscheidun-

---

<sup>177</sup> vgl. KRAGT 1994, S. 9

<sup>178</sup> vgl. ILS 2000, S. 20ff

<sup>179</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung; vgl. VROM 2007, S. 4

<sup>180</sup> Strukturplan (dt. Übersetzung)

<sup>181</sup> Zweckbestimmungsplan (dt. Übersetzung)

gen auf ihrer Ebene an den Plan gebunden sind. Er ist der Eckpfeiler der Raumordnung, der Klarheit und ein hohes Maß an Sicherheit bietet.

Seit der Gesetzesnovellierung, kann auch die Gemeinde ihre Raumordnungspolitik in einer oder mehreren Strukturvisionen festlegen. Sie enthält die wichtigsten Punkte und ihre Umsetzung. Die Strukturvision gibt einen Rahmen vor, die vom Bestimmungsplan konkretisiert wird.<sup>182</sup>

**Tab. 4: Überblick über die Instrumente der Raumordnung in den Niederlanden**

Planungsebene	Instrumente vor der Novellierung des WRO 2008	Instrumente seit der Novellierung des WRO 2008	
Reich	Nota over de ruimtelijke ordening Struccturschema* Struccturschets*	Nota over de ruimtelijke ordening Structuurvisie Projectbesluit, Inpassingsplan**	*Anwendung kaum noch gegeben **Anwendung nur unter bestimmten Voraussetzungen
Provinz	Streekplan*	Structuurvisie Projectbesluit, Inpassingsplan**	
Gemeinde	Structuurplan* Bestimmingsplan	Bestimmingsplan Structuurvisie Projectbesluit**	

**Quelle:** Eigene Darstellung nach einem Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

### 2.3.3 Bewertung im Hinblick auf die deutsche Raumordnung

#### Von der Zulassungsplanung zur Entwicklungsplanung

##### *Klassische und weiche Instrumente – auch in den Niederlanden?*

Die Unterscheidung zwischen klassischen und weichen Instrumenten wie in Bayern gibt es in den Niederlanden nicht. Parallelen sind im Hinblick auf die Zulassungs- und Entwicklungsplanung vorhanden. Gemeinsamkeiten zwischen der Zulassungsplanung und den klassischen Instrumenten bestehen, da es sich in beiden Fällen um die formelle Raumordnung mit programmatischen Instrumenten handelt. Beide werden zur Regelung der raumplanerischen Grundlagen angewendet. Auch im Hinblick auf die Entwicklungsplanung bestehen Übereinstimmungen mit den weichen Instrumenten. Diese Art der Planung zeichnet sich ebenfalls durch einen hohen Handlungs-, Umsetzungs- und Projektbezug aus, bei dem eine besondere Einbindung regionaler Akteure besteht. Trotz der Parallelen muss beachtet werden, dass die Begriffe in Bayern Instrumente bezeichnen und in den Niederlanden die Art und Weise des planerischen Vorgehens beschreiben. Der bottom-up Ansatz wird in der niederländischen Entwicklungsplanung nicht explizit erwähnt.

##### *Ruimte voor Ontwikkeling – Vom Ordnen zum Entwickeln*

In den Niederlanden ist ein Wandel von der Zulassungsplanung zur Entwicklungsplanung zu beobachten. Die Disziplin bewegt sich weg von der formellen Planung

<sup>182</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 31ff; vgl. KRAGT 1994, S. 11; vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

und verlagert sich zunehmend vom Ordnen hin auf das Entwickeln. Die niederländische Raumordnung zeichnet sich durch einen hohen Projektbezug aus. Dies weist Parallelen mit der gestiegenen Bedeutung der weichen Instrumente in Bayern auf. Dennoch besteht ein differenziertes Verhältnis zwischen programmatischen und projektbezogenen Instrumenten in den Niederlanden und Bayern. Inhaltlich waren mit dem Vorrang des Ordnen die Prioritäten in der Vergangenheit stark auf die Randstad fokussiert. In den letzten Jahren ist zu beobachten, dass das Bewusstsein für den Raum außerhalb der Randstad zuzunehmen scheint. Der Übergang vom Ordnen zum Entwickeln kann auch als Ausdruck dafür gesehen werden. Unabhängig davon, lassen sich gegebenenfalls Parallelen zu Bayern darin sehen, dass in beiden Fällen mit der Tendenz einer Abkehr vom Ordnen hin zum Entwickeln, auch die zunehmende Neigung der Politik verbunden sein mag, sich an strukturellen Veränderungen opportunistisch anzupassen, anstatt sie verantwortungsbewusst zu steuern.

### *In planen kun je niet wonen - Ein hoher Projektbezug in der niederländischen Raumordnung*

Die niederländische Raumordnung ist in hohem Maße projektbezogen. Dafür gibt es eine bekannte, selbsterklärende Devise: *In planen kun je niet wonen* – In Plänen kann man nicht wohnen! Die projektbezogene Planung ist vor allem deshalb populär, da Ergebnisse schnell sichtbar sind und damit stärker den Anforderungen der kurzfristig orientierten Tagespolitik entsprechen. Ferner ist die Raumordnung dadurch auch in hohem Maße flexibel. Diese Vorteile bergen jedoch auch Nachteile. Die Gefahr besteht vor allem darin, dass mit der Bedeutungszunahme der projektbezogenen Entwicklungsplanung ein Bedeutungsverlust der formellen Planung einhergeht und die projektbezogene Planung zunehmend die formellen Pläne ersetzt. Würde dies auf Bayern übertragen werden, würde sich dies in einem Bedeutungsverlust der klassischen Instrumente zugunsten einer Bedeutungszunahme der weichen Instrumente auswirken. Die weichen Instrumente würden zunehmend die klassischen ersetzen. Dies würde in Bayern trotz deren Popularität und Erfolgs dem Verständnis widersprechen, dass die Instrumente nur additiv zu den klassischen Instrumenten verstanden werden können. Raumordnung braucht eine verlässliche Grundlage, die allen Akteuren im Raum Planungssicherheit bietet und den Staat zu einem verlässlichen Partner macht. Dies ist in den Niederlanden zunehmend nicht mehr gegeben. Ferner haben Projekte meist eine begrenzte Laufzeit. Oftmals werden mit neuen Projekten Prioritäten verändert. Um Herausforderungen zu meistern, sollte der Fokus nach Expertenmeinung wieder stärker auf die Zulassungsplanung ausgerichtet werden, denn Raumordnung braucht vor allem auf lange Sicht eine verlässliche Basis.<sup>183</sup> Auch bei der Betrachtung des dargestellten Projekts *Mooi Nederland* werden diese Probleme deutlich. Es handelt sich um eine kreative Herangehensweise an das Phänomen der Zersiedelung, die in bestimmten Räumen zu ganz spezifischen Problemen führt. Dennoch können Projekte derartigen Problemen nur kurzfristig und punktuell begegnen. Sie können die Ordnung und Entwicklung des Landes nicht flächendeckend sicherstellen, da sie auf einen speziellen Raum beschränkt sind. Die Zersiedelung der Landschaft bedeutet eine generelle Herausforderung und darf nicht auf die Betrachtung der Landschaft entlang der Autobahn reduziert werden.

---

<sup>183</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

### *Politisierung der Raumordnung*

In diesem Kontext wird in der Literatur die Politisierung der niederländischen Raumordnung genannt. Diese hat sich aus der dominanten Planungskultur entwickelt. Raumplaner waren in den Niederlanden stets frei von direkten politischen Eingriffen und konnten als Fachleute unabhängig von der ergebnisorientierten Tagespolitik arbeiten. Nationale planungspolitische Berichte beinhalteten in der Vergangenheit trotz wechselnder Regierungen stets zu einem hohen Anteil unabhängige Fachmeinungen. Durch die Neudefinition der Rolle der nationalen Ebene hat ein Wandel stattgefunden. Auch die Politik hat sich verändert. Sie ist zunehmend auf die Schaffung eines internationalen Wettbewerbs- und Geschäftsklima ausgerichtet. Dieser Wandel zeigt sich auch in der Raumordnung, die heute stärker von der Politik abhängig ist. Dies wird mit jedem neuen Regierungswechsel deutlich, mit dem sich meist auch die Prioritäten in der Planung ändern.<sup>184</sup> In Deutschland ist auf Bundes- wie auf Landesebene die Abhängigkeit der Raumordnung von der jeweiligen politischen Ausrichtung durchaus gängig. Dies betrifft sowohl ihre inhaltliche Stringenz als auch ihre Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den Fachplanungen.

### **Vergleich der Instrumente auf nationaler Ebene**

Die niederländische Raumordnung hat sich grundlegend verändert. Dies betrifft in hohem Maße die Instrumente, da neue eingeführt wurden und bestehende an Bedeutung verloren haben.

#### *Die Nota Ruimte*

Die Nota Ruimte stellt sowohl vor als auch nach der Novellierung des Gesetzes das wichtigste Instrument der niederländischen Raumordnungspolitik auf nationaler Ebene dar. Sie besitzt eine wesentlich höhere Bedeutung als das deutsche Bundesraumordnungsprogramm, da Raumordnung in Deutschland überwiegend Sache der Länder ist. Folglich kann die Nota eher mit dem LEP Bayern verglichen werden. Gemeinsamkeiten bestehen in höherem Maße seit den Dezentralisierungsbestrebungen im Zuge der aktuellen Nota Ruimte. Vergleichbar mit dem LEP Bayern legt sie den Rahmen für die Raumordnung fest. Sie enthält ebenfalls Leitlinien und Grundsätze und formuliert die Zielvorstellung der räumlichen Entwicklung des Landes. Ferner sind wichtige Festlegungen wie Verstärkergebiete, Gebiete des Ökologischen Verbundsystems sowie FFH- und SPA-Gebiete in Karten dargestellt. Die Pläne werden ebenfalls etwa alle zehn Jahre fortgeschrieben. Ein Unterschied besteht dahingehend, dass die Nota längerfristige Festlegungen trifft.

#### *Instrumente vor der Novellierung des WRO*

Im Folgenden sollen zunächst die Instrumente der nationalen Ebene vor der Novellierung des Gesetzes im Vergleich zur deutschen Raumordnung betrachtet werden. Das *Strukturschema* behandelt raumrelevante Aspekte der Fachbereiche. Ein vergleichbares Instrument gibt es in Deutschland nicht, da raumbedeutsame Aspekte der Fachplanungen im fachlichen Teil der Raumordnungspläne der Länder integriert sind. Als ein vergleichbarer Ansatz können in Bayern die fachlichen Raumordnungspläne erwähnt werden, die im Einvernehmen mit den Raumordnungsbehörden als Ziele der Raumordnung aufgestellt wurden. Beispiele sind der Wald funktionsplan, der Standortsicherungsplan und der Agrarleitplan. Die fachlichen Raumordnungspläne

---

<sup>184</sup> vgl. ZONNEVELD 2009, S. 44

ne wurden mittlerweile in das LEP Bayern integriert.<sup>185</sup> In den Niederlanden hat das Instrument an Bedeutung verloren, nachdem die bestehenden Strukturschemata ebenfalls in die aktuelle Nota integriert wurden.

Mit dem Instrument der *Strukturskizze* werden Leitlinien zu aktuellen raumordnerischen Fragen nationaler Bedeutung erstellt. Dazu besteht in Deutschland kein vergleichbares Instrument. Parallelen können gegebenenfalls im unverbindlichen Bereich der Bundesebene mit den *Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland* gezogen werden. Als ein vergleichbarer Ansatz auf Landesebene können die einstigen einzelnen Ziele der Raumordnung genannt werden, die für bestimmte Themen außerhalb der Pläne aufgestellt werden konnten. Diese waren jedoch verbindlich. Die Raumordnungsbehörden in den Ländern hätten grundsätzlich die Möglichkeit, Leitlinien zu aktuellen Fragen der Raumordnung aufzustellen. Als ein vergleichbarer Ansatz kann in Bayern in diesem Rahmen das *Aktionsprogramm ländlicher Raum* aufgeführt werden. Von der Aufstellung von Leitlinien wird jedoch kaum Gebrauch gemacht, da raumrelevante Themen bereits umfassend in den Plänen geregelt werden.<sup>186</sup>

Auch zum *MIRT*, einem Katalog mit wichtigen raumrelevanten Projekten der in Kooperation mehrerer Ministerien erstellt wird, besteht in Deutschland kein vergleichbares Instrument. In Bayern besteht die Möglichkeit bedeutende raumrelevante Projekte als Projektziele im LEP festzuschreiben. Ein Beispiel dafür sind die Ziele zum Ausbau der ICE Trassen.<sup>187</sup> Allein der Bundesverkehrswegeplan erinnert als fachliche, jedoch nicht als fachübergreifende, Zusammenstellung daran. Das Instrument stellt einen interessanten Ansatz dar, an dem in Deutschland Maß genommen werden könnte.

#### *Instrumente nach der Novellierung des WRO*

In den Niederlanden wurden drei neue Instrumente in die Raumordnung eingeführt. Zur Umsetzung und Wirkung der Instrumente besteht allerdings noch keine praktische Erfahrung. Deswegen kann lediglich dargestellt werden, was durch deren Einführung zu erwarten ist. Mit dem *Projektbeschluss* können in Zukunft Projekte durchgeführt werden, die dem kommunalen Bestimmungsplan widersprechen, aber trotzdem mit einer nachträglichen Änderung durchgeführt werden können. Vor diesem Hintergrund ist von einer zunehmenden Abschwächung der Rechtsverbindlichkeit des kommunalen Plans auszugehen. Solch ein Instrument besteht in der deutschen bzw. bayerischen Raumordnung nicht und ist aufgrund der kommunalen Planungshoheit auch nicht denkbar.

Ferner wurden Regelungen zum kommunalen *Bestimmungsplan* vorgenommen. Dieser mit dem Bebauungsplan vergleichbare verbindliche Plan, kann nun auch vom Reich und der Provinz aufgestellt werden. Dies stellt einen gravierenden Eingriff in die Planungshoheit der Kommunen dar. Dies wäre auf Deutschland und Bayern übertragen nicht möglich, denn die Kommunen stellen eine souveräne, verfassungsmäßig verankerte Institution neben dem Staat mit eigener Planungshoheit und direkt vom Volk gewählten Mandatsträgern dar, die etwa in Bayern über die Ziele der

---

<sup>185</sup> vgl. Gespräch mit dem Ministerialdirigent a. D. der Abteilung Landesentwicklung im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

<sup>186</sup> vgl. Gespräch mit dem Ministerialdirigent a. D. der Abteilung Landesentwicklung im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

<sup>187</sup> vgl. LEP BV 1.3



Regionalplanung selbst den Bund binden können. Dies ist ein erheblicher Unterschied zur niederländischen Raumordnung.

Ferner wurde das Instrument der *Strukturvision* neu eingeführt. Es ist davon auszugehen, dass dieser neue Ansatz einen erheblichen Eingriff in die Raumordnung bedeuten wird, da dieses Instrument als Ersatz für bestehende Instrumente auf allen Planungsebenen gesehen wird. Positiv ist anzumerken, dass damit flexibel auf aktuelle Herausforderungen reagiert werden kann und die Planung in enger Zusammenarbeit mit den Akteuren im Raum erstellt wird. Das Beispiel der Strukturvision Randstad 2040 zeigt, dass mit diesem Instrument langfristige raumplanerische Herausforderungen angegangen werden. In Bayern gibt es neben den klassischen Instrumenten keine weiteren Pläne, vergleichbar der Strukturvision in den Niederlanden, mit der flexibel und längerfristiger auf spezielle Herausforderungen in einem bestimmten Raum reagiert werden kann. Mit der Strukturvision wird speziellen räumlichen Strukturen, im Besonderen den Verdichtungsräumen, Rechnung getragen. Ein international solch starker wirtschaftlich Raum wie die Randstad, der sich über mehrere Provinzen erstreckt macht ein weiteres Instrument über die rahmensetzende Nota Ruimte hinaus erforderlich, um konkretere Festlegungen aufzustellen. Lediglich das *Aktionsprogramm ländlicher Raum* kann in Bayern als Vergleich herangezogen werden, da mit ihm ebenfalls längerfristige Herausforderungen eines bestimmten Raums geregelt werden. Anzumerken ist, dass es sich dabei allerdings keineswegs um einen Plan im Sinne eines klassischen Instrumentes handelt.

### **Vergleich der Instrumente auf provinzieller Ebene**

Eine planerische Abstufung wie in Bayern zwischen dem Landesentwicklungsprogramm und dem Regionalplan gibt es in den Niederlanden auf provinzieller Ebene nicht. Aus der geringeren Landesgröße resultiert keine Notwendigkeit einer weiteren Planungsebene mit entsprechendem Plan. Der provinzielle Streekplan kann am ehesten mit dem bayerischen Regionalplan verglichen werden. So enthält er ebenfalls die angestrebte räumliche Entwicklung eines Gebietes im Hinblick auf Themen wie die soziale und kulturelle Entwicklung, Wirtschaft und Erholung. Ferner ist die Entwicklung in Karten dargestellt und mit einem Begründungsteil versehen. Ebenso wird der Plan etwa alle zehn Jahre fortgeschrieben. Auch bei der Aufstellung gibt es wie in Bayern mit dem Anhörungsverfahren eine Abstimmung mit den wesentlichen Akteuren im Raum. Beim Streekplan sind jedoch auch Unterschiede aufzuführen. So konkretisiert dieser zwar die übergeordnete Planung, allerdings nicht in dem Maß wie in Bayern. Es besteht keine Verpflichtung zur Aufstellung, auch wenn der Plan in allen Provinzen vorhanden ist. In Deutschland hingegen müssen in Flächenstaaten Regionalpläne aufgestellt werden.<sup>188</sup> Jedoch gibt es in den Niederlanden Instrumente zur Anweisung einer Aufstellung.

### **Vergleich der Instrumente der kommunalen Planung**

Der niederländische *Structuurplan* kann mit dem deutschen Flächennutzungsplan verglichen werden. Er konkretisiert ebenfalls die nationale und provinzielle Politik, ist nur in städtischen Gebieten aufzustellen und hat keine Rechtsfolgen für den Bürger. Der *Bestimmingsplan* weist Parallelen mit dem deutschen Bebauungsplan auf. Die

---

<sup>188</sup> vgl. § 8 Abs.1 Nr. 2 ROG

Kommune besitzt in den Niederlanden wie in Deutschland die größten Befugnisse der Raumordnung. Das Instrument ist ebenfalls der einzige für den Bürger verbindliche Plan. Die Festsetzungen im Plan sind jedoch nicht so detailliert wie im deutschen Bebauungsplan, da nur räumlich relevante Aspekte enthalten sind.<sup>189</sup>

**Tab. 5: Vergleich der Instrumente der Raumordnung in den Niederlanden und in Deutschland / Bayern**

Planungsebenen		Niederlande	Deutschland
	Bundesebene	-	Bundesraumordnungsprogramm
Reichsebene	Landesebene	Nota over de ruimtelijke ordening Structuurvisie Structuurschets, Structuurschema	LEP Bayern - -
Provinziale Ebene	Planungsregionen	Streekplan*, Structuurvisie	Regionalplan
Kommunale Ebene	Kommunale Ebene	Structuurplan* Bestimmingsplan Structuurvisie	Flächennutzungsplan Bebauungsplan -

**Quelle:** Eigene Darstellung

### Langfristige Planung als wesentliches Merkmal der niederländischen Raumordnung

Das Kapitel lieferte einen Einblick in Eigenschaften der niederländischen Raumordnung bzw. deren Pläne und versucht diese in Vergleich zu Deutschland zu setzen. Die Planung wird in den Niederlanden als besonders langfristig ausgerichtet bezeichnet. Dies zeigt sich beispielsweise an der *Structuurvisie Randstad 2040*, die sich die Herausforderungen in der Randstad bis zum Jahr 2040 zum Thema gemacht hat. Auch an der Nota Ruimte 2006 wird dies deutlich, da sie die Raumordnungspolitik bis zum Jahre 2020 mit einer Vorausschau bis 2030 ins Auge fasst. Auch die Umfrage<sup>190</sup> unter internationalen Planern aus Europa und den USA ergab, dass diese Eigenschaft geschätzt und als eine Besonderheit der niederländischen Raumordnung gesehen wird. Problem ist dabei oftmals, dass die Planung im Konflikt mit der kurzfristigen Tagespolitik steht. „*It is important to have a long term vision in planning, and the Dutch seem to have the ability to see the benefit of this.*“<sup>191</sup> Eine langfristige Orientierung über die Wahlperioden der Politik hinaus, sollte stets ein Wesensmerkmal der Raumordnung sein. Die Niederlande scheinen diesen Anspruch stärker als andere Länder zu erfüllen. Die Langfristigkeit der Planung wird als besonders wichtig angesehen. Sie ist notwendig, um gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Vor allem in den Niederlanden muss eine langfristige Planung aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten und der sich daraus ergebenden Herausforderungen eine wesentliche Rolle spielen.<sup>192</sup> Auch in Bayern ist die Raumordnung als langfristig, über die Wahlperioden hinaus, zu bezeichnen. Raumordnungspläne sind in der Regel auf zehn Jahre ausgelegt. Die niederländischen Pläne sind jedoch in noch höherem Maße auf die Zukunft ausgerichtet.

<sup>189</sup> vgl. HÖFFNER 2000, S. 86

<sup>190</sup> vgl. oben *Das Bild der niederländischen Raumordnung im Ausland* S. 41ff

<sup>191</sup> zit. aus: STURM 2009, S. 19

<sup>192</sup> vgl. STURM 2009, S. 14, 48

### *Die Olympischen Spiele 2028 - Ein Beispiel für langfristige Planung in den Niederlanden*

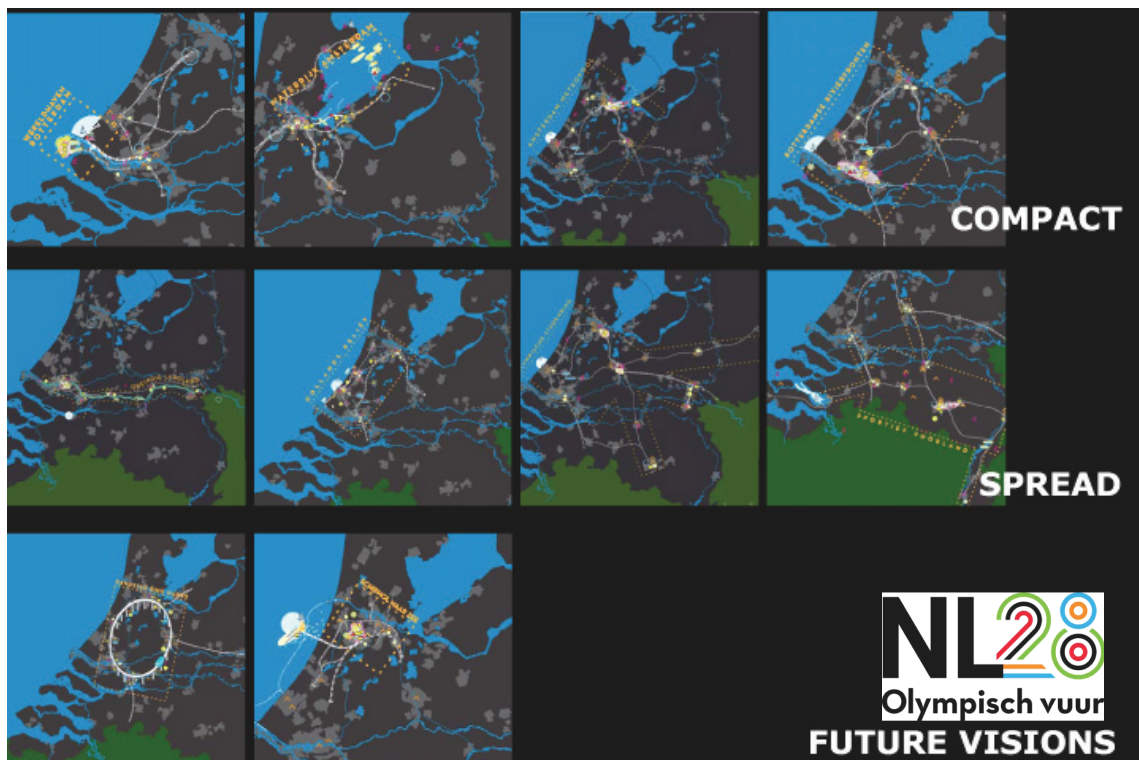
Ein erwähnenswertes Beispiel für langfristige Planung ist die Bewerbung der Niederlande für die Olympischen Spiele 2028. Das Beispiel kann als Anregung für die Bewerbung Münchens für die Olympischen Winterspiele 2018 herangezogen werden. Das Sportevent soll in den Niederlanden als Katalysator für städtische, landschaftliche und ökonomische Entwicklung genutzt werden. Die Niederlande sollen damit auf ein *Olympisches Niveau* gehoben werden. Die Chancen, die sich mit dem größten Sportevent der Welt bieten, sollen dabei auch für die Raumordnung genutzt werden. Ein bedeutender Teil an langfristigen Aufgaben der Raumordnung sind Aspekte, die auch im Rahmen der Olympischen Spiele bewältigt werden müssen. Das Event bietet die Möglichkeit, Pläne bis zu einem konkreten Zeitpunkt zu realisieren und Investitionen in große räumliche Vorhaben der Zukunft zu tätigen. Damit könnten viele damit verbundene Vorhaben schneller realisiert werden. Ferner muss in Infrastruktur, Unterkünfte, Stadien und die Verbesserung der internationalen und inländischen Verbindungen investiert werden. In diesem Rahmen veröffentlichte das Ministerium 2008 das *Schetsboek Ruimte voor Olympische Plannen*<sup>193</sup>, in dem die räumlichen Möglichkeiten für Infrastruktur aufgezeigt sind. Wichtig ist, dass Investitionen getätigt werden, die auf lange Sicht essentiell für das ganze Land sind. So kann beispielsweise die Infrastruktur nach den Spielen von der Bevölkerung genutzt werden. Die Verkehrsverbindungen, die für die Millionen Besucher gebaut werden müssen, können anschließend von der eigenen Bevölkerung in Anspruch genommen werden und die Erreichbarkeit für Bevölkerung, Touristen und Wirtschaft verbessern. Das Olympische Dorf kann beispielsweise zu einem Stadtteil umfunktioniert werden und mit den Außensportarten bietet sich die Chance, den Naturraum zu gestalten. Die Olympischen Spiele haben in der Vergangenheit oftmals geholfen, große räumliche Projekte umzusetzen und die räumliche Qualität zu erhöhen.<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> Skizzenbuch: Raum für Olympische Planung (dt. Übersetzung)

<sup>194</sup> vgl. VAN DER WAGT 2009, S. 7ff

**Abb. 22: Modelle der Raumgestaltung für die Olympischen Spiele 2028 in den Niederlanden**



**Quelle:** TU DELFT / INTERNATIONAL FORUM OF URBANISM 2009

Das Thema der Olympischen Spiele ist vor dem Hintergrund der Bewerbung Münchens für die Austragung der Winterpiele im Jahr 2018 von Relevanz. Auch in Bayern wurde erkannt, dass mit diesem Großereignis ein hohes Gestaltungspotential für die Lebensbedingungen zukünftiger Generationen verbunden ist. In diesem Rahmen wurde das Umweltkonzept <sup>München2018</sup> als wesentlicher Teil der Bewerbung erarbeitet, welches die Spiele im Sinne nachhaltiger Entwicklung nutzen möchte. Allerdings beschränkt sich dies auf ökologische Belange.<sup>195</sup> Im Zusammenhang mit der Raumordnung sind kaum Entwicklungen bekannt, welche die damit verbundenen Chancen nutzen wollen. Den Erfolg und die Möglichkeiten, die mit einem solchen Großereignis verbunden sind, zeigten in München bereits die Olympischen Spiele von 1972. Durch sie konnte die Stadt zu einer modernen Metropole ausgebaut werden, ohne dass dies zu Lasten der ländlichen Gebiete erfolgte. Entwicklungen, die für 30 Jahre konzipiert waren, konnten in nur sechs Jahren umgesetzt werden.<sup>196</sup> So könnte Bayern hier an den Niederlanden Maß nehmen und die Chancen, die sich im Rahmen eines solchen Großereignisses ergeben auch im Sinne der Raumordnung stärker nutzen.

<sup>195</sup> vgl. KRAMER 2008, S. 12

<sup>196</sup> vgl. BEWERBUNGSGESELLSCHAFT MÜNCHEN 2018 GMBH 2010, S. 1ff

## 2.4 Die Rolle essentieller deutscher Planungsmerkmale in der niederländischen Raumordnung

Im Folgenden sollen die, als wesentlich definierten, Eigenschaften der bayerischen Raumordnung<sup>197</sup> im Hinblick auf die Niederlande untersucht werden. So soll auf die Bedeutung der Merkmale des Querschnittsbezugs, der Abwägung und der Koordinierung in der niederländischen Raumordnung eingegangen werden. Ferner soll die Rechtsverbindlichkeit der Instrumente näher betrachtet werden. Durch die Novellierung des niederländischen Raumordnungsgesetzes haben sich auch die rechtlichen Grundlagen geändert. Das Kapitel hat die bisherigen und neuen Regelungen der rechtlichen Aspekte zum Gegenstand, wobei bisher kaum Literatur vorhanden ist und praktische Erfahrungen fehlen.

### 2.4.1 Querschnittsbezug, Koordinierungsfunktion und Abwägung

#### Der Querschnittsbezug in der Raumordnung

##### *Raumordnung und Fachplanung*

Um eine räumliche Ordnung im Sinne der Raumordnungspolitik zu erreichen, ist die Integration raumrelevanter Fachbereiche von Bedeutung. Die Raumordnung regelt ausschließlich raumrelevante Aspekte der Fachplanungen. Naturgemäß gibt es eine Vielzahl raumbedeutsamer Fachbereiche, einige sind jedoch hervorzuheben. Einen wichtigen raumrelevanten Sektor stellt der Bereich *Waterstaat* aufgrund der geographischen Gegebenheiten dar. Die Wasserbehörden nahmen, wie bereits erwähnt wurde, von jeher eine wichtige Position bei Planungsfragen ein.<sup>198</sup> Ein weiterer bedeutender Sektor ist die Landwirtschaft. Das politische Interesse hat zwar aufgrund des kontinuierlichen Beschäftigungsrückgangs nachgelassen, da sie sich jedoch das Thema Erholung im ländlichen Raum zu Eigen gemacht hat, ist ihre Bedeutung in der Raumordnung hoch. Auch die Wirtschaft spielt eine wichtige Rolle, wobei stark darauf geachtet wird, dass die Raumordnung nicht von wirtschaftlichen Belangen dominiert wird.

##### *Ansätze des Querschnittsbezugs in der niederländischen Raumordnung*

Raumordnung wird in den Niederlanden als Facettenpolitik<sup>199</sup> bezeichnet. Dieser Begriff beschreibt eine querschnittsbezogene Politik, die fachübergreifend über den verschiedenen Sektoren steht. Wie auch in Bayern, stellt die Raumordnung den übergeordneten Rahmen auf. Die Umsetzung liegt dagegen bei den Sektoren, denen die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Beispiel für eine Zusammenarbeit zwischen der Raumordnung und verschiedenen Fachbereichen ist das MIRT<sup>200</sup>. Diese Zusammenstellung raumrelevanter Projekte erfolgt fachübergreifend von Ministerien aus den Bereichen Verkehr, Wasser, Raumordnung, Umwelt, Wirtschaft, Natur, Gesundheit und Landwirtschaft.<sup>201</sup> Als ein weiteres Beispiel kann die Veröffentlichung *A culture of design - Vision on architecture and spatial planning* aufgeführt werden. Dieses in regelmäßigen Abständen erscheinende Werk, wird fach-

<sup>197</sup> vgl. oben *Charakteristische Merkmale der deutschen Raumordnung* S. 31ff

<sup>198</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 14, 47ff

<sup>199</sup> vgl. oben *Raumordnung im System des Staates - Die Facetten und Sektorpolitik* S. 40

<sup>200</sup> vgl. oben *Instrumente der Raumordnung auf nationaler Ebene* S. 64

<sup>201</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

übergreifend in Zusammenarbeit mehrerer Ministerien erstellt und enthält Leitlinien für die Architektur und Raumordnungspolitik.<sup>202</sup> Die Zusammenarbeit und Erstellung gemeinsamer Prinzipien ist aus der traditionell starken Verbindung zwischen Raumordnung, Städtebau und Architektur abzuleiten und ist Teil einer nachhaltigen Politik.<sup>203</sup> Ferner ist der Querschnittsbezug auch in der aktuellen Nota verdeutlicht. Bei deren Erstellung wurde inhaltlich erstmals mit anderen Ministerien zusammengearbeitet. Dabei wurden raumrelevante Ziele anderer Fachbereiche in das Dokument eingearbeitet und deren Plänen wurde ergänzender Charakter zugesprochen.<sup>204</sup>

## Die Koordinierungsfunktion der Raumordnung

### *Koordinierung – Eine Grundaufgabe der Raumordnung?*

Bereits in der Ersten Nota von 1960 wurde im Hinblick auf den Abbau der Disparitäten zwischen der Randstad und den restlichen Niederlanden die Notwendigkeit einer guten Koordinierung betont. Nach niederländischem Verständnis müssen zur Schaffung eines optimalen Lebensumfeldes sowie einer effektiven und effizienten Planung, alle raumrelevanten Fachbereiche miteinander koordiniert werden. Wie bereits erwähnt, ist die Koordinierungsfunktion auch in der Nota veranschaulicht. Bisher war die nationale Raumordnungspolitik stets in fachspezifischen Programmen festgelegt, bei der Erstellung der aktuellen Nota wurde inhaltlich mit anderen Ministerien zusammengearbeitet. Dabei wurden raumrelevante Ziele anderer Fachbereiche koordiniert und in die Pläne integriert.

### *Die horizontale, vertikale und diagonale Koordinierung*

In den Niederlanden wird zwischen verschiedenen Arten der Koordinierung unterschieden. So gibt es die horizontale, vertikale und diagonale Koordinierung. Die horizontale Koordinierung beschreibt die Abstimmung zwischen der Planungspolitik und anderen politischen Bereichen. Dafür bestehen auf allen Verwaltungsebenen Verfahren und Organe. Die vertikale Art beschreibt die Koordinierung zwischen den Verwaltungsebenen und dient als Ergänzung zur horizontalen. Die Umsetzung erfolgt durch formelle Verfahren und informelle Abstimmungen. Inhalt sind unter anderem gesetzliche Festlegungen, die eine Anpassung der Pläne untergeordneter Ebenen an die Raumordnungspolitik der übergeordneten Ebene ermöglichen. Zur Planung und Umsetzung komplexer und strategischer Projekte wird die diagonale Koordinierung angewandt. Sie betrifft eine Koordinierung von Verfahren, welche bestehende formelle Systeme durchkreuzt, um die Zusammenarbeit von Ministerien, Verwaltungsebenen und privaten Partnern zu fördern. Dabei können alle Planungsebenen in verschiedenen Phasen des Projekts beteiligt sein.<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> Folgende Ministerien sind an der Erstellung beteiligt: Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft, Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt, Ministerium für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelsicherheit, Ministerium für Verkehr und Wassermanagement

<sup>203</sup> vgl. VROM 2008B

<sup>204</sup> vgl. MIELKE 2005, S. 32

<sup>205</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 45

**Tab. 6: Koordinierungsorgane der horizontalen Koordinierung in den Niederlanden**

Ebene	Institution	Aufgabenbereich
Reich	Staatliche Planungskommission	Das Koordinierungsorgan auf nationaler Ebene koordiniert die Formulierung und Ausführung der raumrelevanten Politik der verschiedenen nationalen Behörden.
Provinz	Provinziale Planungskommission	Das Koordinierungsorgan auf provinzieller Ebene koordiniert die Formulierung und Ausführung der, für die Provinz raumrelevanten, Politik durch Behörden auf verschiedenen Ebenen.
Kommune	Magistrat	Das Koordinierungsorgan auf kommunaler Ebene koordiniert die verschiedenen politischen Bereiche.

**Quelle:** Eigene Darstellung nach ARL/VROM 2003, S. 44

### Abwägung – Das zentrale Gebot der Raumordnung?

Die Abwägung zählt zu den wesentlichen Planungsmerkmalen der deutschen und bayerischen Raumordnung. Doch welche Rolle spielt sie in den Niederlanden? Raumordnung ist ein demokratischer Prozess, bei dem nach niederländischem Verständnis stets die Möglichkeit bestehen muss, den Bürger einzubinden. Ferner müssen bei Planungen im Raum stets alle raumrelevanten Belange abgewogen werden. Die Abwägung wird in den Niederlanden als Ausdruck der Demokratie in der Raumordnung gesehen.<sup>206</sup> In diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, dass sich die Niederlande als Konsensgesellschaft verstehen. Vertreter verschiedener Parteien und Interessensgruppen sind demnach darum bemüht, einen Konsens zu finden. Die Niederlande sind hinsichtlich der räumlichen Planung in ein Netzwerk von Verfahren, Organisationen und Arbeitspraktiken eingebunden, um Konflikte zu vermeiden und zu lösen. Daher besteht schon seit Jahrzehnten ein bemerkenswerter Konsens über raumrelevante Fragen.<sup>207</sup> Auch eine ausgeprägte Diskussionskultur ist in diesem Kontext zu erwähnen, welche die Bedeutung der Abwägung unterstützt. Weiterhin unterliegen Planungen stets einer kritischen gesellschaftlichen Betrachtung. In der Reaktion auf Kritik und dem Ziel der ständigen Optimierung der Raumordnung sind vermutlich die Gründe für oftmalige Veränderungen in der Planung zu finden.<sup>208</sup>

<sup>206</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

<sup>207</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 44ff

<sup>208</sup> Das Projekt *CanonRO.nl* (vgl. unten *Lernen von den Niederlanden an einem ausgewählten Beispiel* S. 113ff) verdeutlicht die kritische Hinterfragung der Raumordnung. Die Abgabe von Kompetenzen des Reiches an die Provinzen und Gemeinden im Rahmen der Nota war bedeutend in einer andauernden Diskussion um eine Krise in der nationalen Raumordnungspolitik. Für das Reich stellt sich die Frage nach verbleibenden Aufgaben und ihrer Bedeutung. Infolge dessen startete das Ministerium das Projekt, um ihre Rolle neu zu definieren. Damit wird selbst die Aufgabe der eigenen Planungsebene hinterfragt. (vgl. STURM 2009, S. 6ff)

## 2.4.2 Rechtsverbindlichkeit

### *Das Rahmenrecht in der niederländischen Raumordnung*

In den Niederlanden wird die Raumordnung durch das *Rahmenrecht* geregelt. „Das Reich beschränkt sich im Allgemeinen auf die Festlegung von Rahmenbedingungen und Normen. Die nachgeordneten Gebietskörperschaften erhalten einen größeren Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung. Das Reich prüft [...] ob die Normen hinreichend eingehalten werden.“<sup>209</sup> Das Gesetz legt die Raumordnung auf den Planungsebenen fest und schreibt die Aufstellung von Plänen vor. Die niederländische Raumordnung erlässt Gesetze im materiellen Sinn. Die Aufstellung formeller Gesetze obliegt der Regierung und dem Parlament. Sie können Ministerien, Provinzen, Gemeinden und Fachbehörden dazu ermächtigen, Regelungen als Gesetze im materiellen Sinn zu erlassen.<sup>210</sup> Ferner besteht auf internationaler Ebene ein weiterer Rahmen für die Raumordnung. Die Niederlande, Belgien und Luxemburg erstellten im Jahr 1986 erstmals ein gemeinsames unverbindliches *transnationales Raumordnungskonzept*, das von den Raumordnungsministerien der jeweiligen Länder als Rahmen für die eigenen Pläne akzeptiert wird. Damit werden beispielsweise raumrelevante Planungen mit grenzüberschreitender Wirkung geregelt. Im Jahr 2000 wurde das Raumordnungskonzept<sup>211</sup> neu aufgestellt. Es hat nun die Verbesserung der Verbindung zwischen den Ländern zum Schwerpunkt.<sup>212</sup>

### *Wet op de Ruimtelijke Ordening 2008*

Wichtigste gesetzliche Grundlage der Raumordnung ist das *Gesetz über die räumliche Ordnung*. Es trifft auf allen Ebenen die Festlegungen zur Raumordnungspolitik und verfolgt das Ziel einer ganzheitlichen räumlichen Entwicklung.<sup>213</sup> Das erste Gesetz stammt aus dem Jahr 1965. Es wurde oftmals verändert und an neue Regelungen angepasst. 2008 wurde schließlich ein neues Gesetz mit grundlegenden Veränderungen erlassen. Es wird als eine Art Werkkasten beschrieben, in dem viele Werkzeuge zur Verfügung stehen und jede Provinz selbst entscheidet, welche Instrumente angewendet werden sollen. Hauptanliegen ist die Minimierung von Regeln und zentraler Kontrolle. Wichtige Grundsätze sind Dezentralisierung, Deregulierung und eine stärkere Umsetzung.

### *WRO 2008 - Die wichtigsten Veränderungen*

Neben der Einführung neuer Instrumente betrifft die größte Veränderung den kommunalen *Bestimmungsplan*, der nun auch von der Regierung und der Provinz erstellt werden darf. In der Vergangenheit verzögerte sich die Umsetzung großer Projekte oftmals, denn die nationale Ebene war von der Überarbeitung der Pläne durch die Gemeinden abhängig. Nun ist die Durchführung schneller möglich, sie stellt jedoch auch einen enormen Eingriff in die Planung der Gemeinden dar.<sup>214</sup> Ferner muss der Bestimmungsplan nicht mehr wie bisher von der Provinz genehmigt werden. Damit

---

<sup>209</sup> VROM 2006, S. 17ff

<sup>210</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 15ff

<sup>211</sup> Inhalt des Konzepts ist die Schaffung von Hauptachsen städtischer Netze, um die Metropolregionen Paris, London und Rhein-Ruhr, das Prinzip der Freiraumkorridore zum Schutz der ökologischen Hauptstruktur, das Prinzip der städtischen Netzwerke zur Verknüpfung grenznaher Städte außerhalb des Wirtschaftsraum Benelux und die Entwicklung des Schienengebundenen Hochgeschwindigkeitsverkehrs.

<sup>212</sup> vgl. WIEGER 2009, S. 8; vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag / Rechtsabteilung

<sup>213</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 23

<sup>214</sup> vgl. ZONNEVELD 2009, S. 48ff

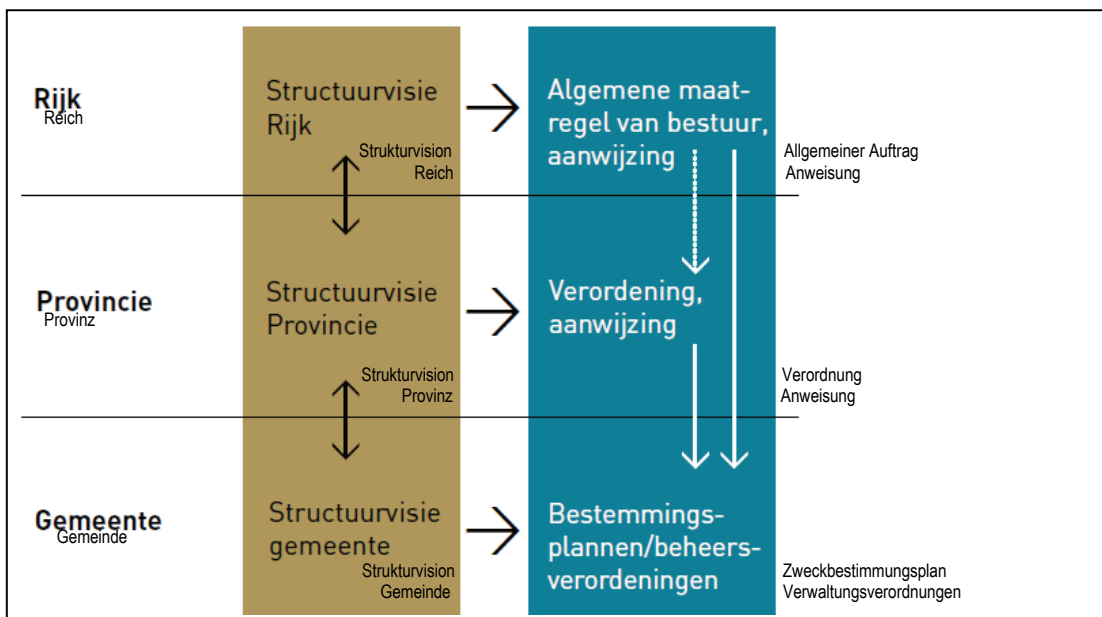


soll ein hoher zeitlicher Aufwand verhindert und den Gemeinden mehr Freiheit ermöglicht werden. Den Provinzen bleibt jedoch vorbehalten zu kontrollieren, ob die Pläne mit den wichtigsten Richtlinien im Einklang stehen. Ist dies nicht der Fall, können sie eingreifen. Im Gegenzug dazu können das Ministerium und die Provinzen erstmals Richtlinien aufstellen, welche von der Gemeinde beachtet werden müssen.<sup>215</sup>

**Verbindlichkeit der Instrumente**

Die nationalen Instrumente sowie der provinziale Streekplan und der kommunale Strukturplan haben einen indikativen Charakter. Die Pläne besitzen gegenüber den Raumordnungsbehörden dahingehend Verbindlichkeit, dass sich diese an den Festlegungen orientieren müssen. Der kommunale Zweckbestimmungsplan ist der einzige unmittelbar für den Bürger verbindliche Plan. Er gilt ferner für öffentliche und private Personen, alle Verwaltungsebenen und privaten Träger. Der Plan zwingt nicht zur Ausführung, die Vorgaben müssen aber bei der Umsetzung beachtet werden.<sup>216</sup> Diese Verbindlichkeit entspricht in etwa der Beachtungspflicht der Ziele der Raumordnung nach deutschem Recht (vgl. § 4 ROG). Diese bedeutet ebenfalls keine Handlungspflicht, sondern die Verpflichtung, dann die Ziele einzuhalten wenn gehandelt wird.

**Abb. 23: Instrumente zur Schaffung von Verbindlichkeit zwischen den Planungsebenen (neues WRO)**



**Quelle:** Eigene Darstellung nach VROM 2007, S. 3

Verbindlichkeit wird in den Niederlanden mittels eigener Verwaltungsinstrumente geschaffen. Die nationale Ebene kann rechtlichen Einfluss auf die Provinzen und Gemeinden über die Instrumente der Anweisung (*aanwijzing*), des allgemeinen Auftrags (*Algemene maatregel van bestuur*) und des Integrationsplans ausüben und damit Ziele durchsetzen. Die Provinz verfügt über dieselben Instrumente gegenüber der Gemeinde. Damit können das Reich und die Provinz in die nachgeordnete Planung

<sup>215</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag / Rechtsabteilung

<sup>216</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 33ff

eingreifen und eine Anpassung an ihre Vorgaben erzwingen. Mittels einer Anweisung kann die übergeordnete Behörde die nachgeordnete dazu veranlassen, bestimmte Inhalte umzusetzen. Dazu muss der kommunale Zweckbestimmungsplan an die Vorgaben angepasst werden. Mit dem allgemeinen Auftrag kann die nationale und provinzielle Ebene Richtlinien für den kommunalen Zweckbestimmungsplan festsetzen. Die Kommune muss sich daran anpassen und den Plan neu aufstellen bzw. überarbeiten. Der Integrationsplan wird eingesetzt, wenn es sich um Planungen von nationalem oder provinzialem Interesse handelt.<sup>217</sup> Eine einheitliche Planung wird ferner durch eine enge Zusammenarbeit zwischen den Planungsebenen bei der Erstellung neuer Pläne erreicht. Auch die Bürger spielen eine wesentliche Rolle, denn sie können vor dem *Bureau van de Adviseur van de Raad van State* Beschwerde gegen die Provinz einlegen. Diese Institution wird bei öffentlich-rechtlichen Konflikten eingeschaltet und ist auf Raumordnungsfragen spezialisiert.<sup>218</sup>

### 2.4.3 Exkurs: Bürgerbeteiligung als wesentliches Merkmal der niederländischen Raumordnung

Im Kontext der Planungseigenschaften soll im Folgenden das Thema der Bürgerbeteiligung als ein wesentliches Merkmal der niederländischen Raumordnung aufgegriffen werden. Aus den Merkmalen der Koordinierung und Abwägung erschließt sich, dass in der niederländischen Raumordnung ein hoher Grad an Bürgerbeteiligung besteht. In einer Umfrage unter Planern aus Europa und den USA wurde diese Eigenschaft als Besonderheit der niederländischen Raumordnung bezeichnet, für die das Land international als Vorbild angesehen wird. Eine umfassende Einbindung der Bürger in der Planung führt zur Erhöhung der Akzeptanz. Die Bürgerbeteiligung wird als Ausdruck der Demokratie in der Raumordnung gesehen.<sup>219</sup> Das Thema der Bürgerbeteiligung hat in Bayern, neben den grundsätzlich vorhandenen Mechanismen wie etwa bei der Aufstellung des LEP oder beim Raumordnungsverfahren, beispielsweise durch das *Bürgergutachten zur Zukunft der ländlichen Räume in Bayern* an Aktualität gewonnen. Nachdem das Thema der Bürgerbeteiligung für Bayern auch im Rahmen der weichen Instrumente von Interesse ist, soll anhand eines Beispiels der niederländischen Raumordnung darauf eingegangen werden.

Dargestellt werden soll die Bürgerbeteiligung an der *Strukturvision Randstad 2040*. Dabei wurde zum ersten Mal, ein in hohem Maße, bürgerbezogener Ansatz für die Erarbeitung eines nationalen Dokumentes verwendet. Inhaltlich wurden Prioritäten erarbeitet, auf welche zukünftig der Fokus in der Randstad gerichtet werden soll. Die Auswahl der Themen wurde gemeinsam mit den Bürgern der Randstad erarbeitet. Ferner gab es einen intensiven Dialog mit der Wirtschaft, Organisationen, öffentlichen und sozialen Einrichtungen, Politikern und Fachleuten aus der Wissenschaft. Alle Akteure konnten während der Erstellung ihre Meinung zu Problemen, Herausforderungen und Prioritäten in der Randstad einbringen. Insgesamt hat sich eine beachtliche Anzahl von 15.000 Bürgern beteiligt.

Auch die Vorgehensweise ist dahingehend erwähnenswert, als in den Niederlanden bei der Erstellung der Strukturvision Randstad 2040 durch den Einsatz moderner In-

---

<sup>217</sup> vgl. VROM 2007, S. 2ff, vgl. ARL/VROM 2003, S. 2ff, 34ff

<sup>218</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

<sup>219</sup> vgl. STURM 2009, S. 18

strumente neue Wege eingeschlagen wurden. So gab es vier *Onlinediskussionen*, die der breiten Öffentlichkeit die Möglichkeit gaben, wichtige Themen der Randstad zu diskutieren. Dabei wurde festgehalten, wie viele Beteiligte einzelnen Argumenten zustimmten, warum sie als wichtig erachtet wurden und welche Themen neu vorgeschlagen wurden. Des Weiteren wurden sieben *Randstad Sessions* mit verschiedenen Akteuren und der Öffentlichkeit durchgeführt. Jede wurde von einem Vertreter aus der Politik geleitet. Diskutiert wurden, die in den Onlinediskussionen, als besonders wichtig erachteten Themen. Die Ergebnisse wurden anschließend ins Internet gestellt (*Online survey*). Darauf antworteten innerhalb eines Monats 13.500 Bürger und Fachleute. Abschließend wurden die Ergebnisse in einer Abschlusskonferenz (*The working conference*) zusammengefügt, in der nochmals auf die ausgewählten Schwerpunkte reagiert werden konnte. Während des ganzen Zeitraums konnten sich Interessierte in einem Bürgerforum (*Online Citizen panel*) im Internet beteiligen. Daran nahmen etwa 2.000 Bürger und Fachleute teil. Das Beispiel verdeutlicht eine ausgeprägte Bürgerbeteiligung in den Niederlanden, die auch im Zusammenhang mit einem hohen Demokratie- und Planungsverständnis zu sehen ist. Eine intensive Beteiligung der Bürger ist positiv zu beurteilen, nicht nur wegen der Akzeptanzerhöhung, sondern auch weil sie eine breit angelegte Sicht auf raumplanerische Probleme schafft.<sup>220</sup>

#### 2.4.4 Bewertung im Hinblick auf die Raumordnung in Deutschland

##### *Querschnittsbezug*

Ein wesentliches Merkmal der deutschen und bayerischen Raumordnung ist der Querschnittsbezug. Auch in den Niederlanden ist dieses Charakteristikum von Bedeutung. Dies wird etwa durch die Bezeichnung der Disziplin als Facettenpolitik deutlich, welche die Raumordnung als übergeordnete, querschnittsbezogene und über der Sektorplanung stehende Planung ausweist. Ferner zeugen zahlreiche Programme von einer intensiven, fachübergreifenden Ausrichtung. Wie in den bayerischen Plänen, ist der Querschnittsbezug auch in der in der Nota Ruimte gegeben. Die Ziele raumrelevanter Fachbereiche sind ebenfalls in den jeweiligen Raumordnungsplänen integriert. Ein hoher Querschnittsbezug in der Raumordnung ist gerade in den Niederlanden notwendig. Aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten und der geringen Landesfläche, muss der Raum möglichst nachhaltig genutzt werden. Infolge der Beachtung der spezifischen Raumstrukturen spielen andere Fachplanungen als in Bayern eine wichtige Rolle. So stellen die Wasserbehörden aufgrund der Strukturen und der Geschichte von jeher eine der wichtigsten Fachplanungen für die Raumordnung dar. Ein weiterer Unterschied besteht in Bezug auf die Landwirtschaft. Diese hat sich zu einem wichtigen Partner entwickelt, nachdem sie sich die Regelung der Erholung zum Thema gemacht hat.<sup>221</sup> An der niederländischen Raumordnung wird der interdisziplinäre und integrative Ansatz der Planung als Besonderheit erachtet. Dieser zeigt sich auch in der traditionellen engen Zusammenarbeit mit der Architektur und dem Städtebau. Es bleibt festzuhalten, dass das Merkmal des Querschnittsbezugs auch in der niederländischen Raumordnung von hoher Bedeutung ist.

---

<sup>220</sup> vgl. VROM 2008A, S. 71

<sup>221</sup> Dies kann im Zusammenhang mit der Stellung des ländlichen Raums gesehen werden da dieser eine andere Funktion als in Bayern inne hat. (vgl. unten *Die Leitphilosophie und der Umgang mit dem ländlichen Raum* S. 87ff)

### *Koordinierung*

Von der Erstellung der ersten Nota an, wurde die Koordinierung in den Niederlanden als wesentliches und notwendiges Merkmal einer gut funktionierenden Raumordnung gesehen. Verdeutlicht wird dies ferner durch die Unterscheidung von mehreren Arten der Koordinierung und durch das Bestehen von eigenen Koordinierungsorganen auf allen Planungsebenen. Allerdings war die Koordinierung fachlicher Ziele in der Vergangenheit in den Raumordnungsplänen nicht in dem Maße wie in Bayern gegeben, da diese in Fachprogrammen festgeschrieben waren. In der aktuellen Nota wurden nun die raumrelevanten Ziele verschiedener Fachbereiche wie im LEP koordiniert und eingearbeitet. Eine intensive Koordinierung der unterschiedlichen raumrelevanten Akteure spielt aufgrund der Geographie traditionell eine wichtige Rolle. Demnach ist das Merkmal auch in den Niederlanden von hoher Bedeutung.

### *Die Abwägung als Demokratie in der Planung*

Die Abwägung wird in den Niederlanden als Ausdruck der Demokratie in der Planung gesehen. Die Bedeutung wird durch den Gedanken der Konsensgesellschaft und eine ausgeprägte Diskussionskultur unterstützt. Dieses Prinzip stellt damit ebenfalls eine wichtige Grundlage für raumordnerischen Entscheidungen dar. Die Niederlande stehen ferner, als der am dichtesten besiedelte Flächenstaat Europas, in besonderer Weise vor der Aufgabe, Raumannsprüche nachhaltig abzuwägen.

### *Rechtsverbindlichkeit - Kontrollieren statt verbieten!*

Hinsichtlich der rechtlichen Verbindlichkeit fallen sowohl Parallelen als auch Unterschiede auf. So ist in den Niederlanden die Raumordnung, wie bis 2009 in Deutschland, durch Rahmenrecht geregelt. Trotz der Änderung in Deutschland fallen Gemeinsamkeiten auf. Beispielsweise legt die nationale Ebene in den Niederlanden wie auch die Bundesebene in Deutschland fest, dass nachfolgende Ebenen Pläne erstellen müssen. Ferner stellt die niederländische Raumordnung ebenfalls Gesetze im materiellen Sinn auf. Ein Unterschied ist, dass in Deutschland jede Planungsebene eine eigene Rechtsgrundlage besitzt, in den Niederlanden dagegen das *Wet op de Ruimtelijke Ordening* die rechtlichen Grundlagen aller Ebenen regelt. In beiden Ländern wurde das Raumordnungsgesetz novelliert, wodurch die Raumordnung vor Veränderungen steht. In den Niederlanden hatte dies weitreichende Folgen, da nun das Reich und die Provinzen ebenfalls den einzigen verbindlichen, kommunalen Plan aufstellen dürfen. Die Möglichkeit, in die kommunale Planung einzugreifen, unterstreicht, dass die Gemeinden in den Niederlanden keine kommunale Planungshoheit nach dem deutschen bzw. bayerischen Verständnis inne haben. Ferner muss der kommunale Plan nicht mehr von der Provinz genehmigt werden. Diese kann jedoch steuernd eingreifen, indem sie Richtlinien für die Gemeinde erlässt. Die Veränderungen im Zuge der Novellierung veranschaulichen, dass in den Niederlanden der Fokus stärker auf dem *Kontrollieren* statt auf dem *Verbieten* liegt. Dies begünstigt eine flexiblere Planung. Es schafft allerdings auch eine schwierigere Handhabung, denn die Provinz muss bei der Erstellung kommunaler Pläne aufmerksamer sein.<sup>222</sup>

### *Verbindlichkeit der Instrumente*

Die übergeordneten Pläne in den Niederlanden besitzen keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit. Sie haben mit Ausnahme des kommunalen Zweckbestimmungsplans lediglich einen indikativen Charakter. Ihre Rechtswirkung besteht darin, dass sich die Raumordnungsbehörden an den Festlegungen orientieren müssen. Dies stellt eine schwache rechtliche Position dar. Lediglich der kommunale Plan hat eine

<sup>222</sup> vgl. ZONNEVELD 2009, S. 48ff

umfassende Verbindlichkeit gegenüber den Planungsträgern und dem Bürger. Nur unter ganz bestimmten engen Voraussetzungen besitzen die Raumordnungspläne in Deutschland auch Verbindlichkeit gegenüber (juristischen) Personen des Privatrechts. In Bayern dagegen besitzt der Inhalt aller Pläne mit der Beachtens- bzw. Berücksichtigungspflicht eine stärkere Verbindlichkeit. Wie auch in Deutschland ist der Bebauungsplan der einzige für den Bürger verbindliche Plan. Unbeschadet der scheinbar geringeren rechtlichen Verbindlichkeit ist der Inhalt der Raumordnungspläne in den Niederlanden jedoch nicht wirkungslos. Die übergeordnete Raumordnungspolitik wird in den Niederlanden nicht wie in Bayern über Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse durchgesetzt, sondern mittels Anpassungsinstrumenten. Durch die Instrumente der Anweisung und des Auftrags kann die übergeordnete Ebene der nachgeordneten vorschreiben, Pläne oder Inhalte durch Überarbeitung oder Neuauftellung anzupassen. Damit wird ein wesentlicher Unterschied zu den rechtlichen Regelungen in Deutschland deutlich. In Deutschland sind die Rechtsverhältnisse zwingend und eindeutig geregelt: Die nachgeordneten Ebenen haben die Ziele der übergeordneten Ebene zu konkretisieren und zu beachten. In den Niederlanden dagegen ist die rechtliche Verbindlichkeit flexibler gestaltet, indem Pläne erstellt werden und bei Nichtbeachtung oder Abweichung der wesentlichen Aspekte eingegriffen wird. Dies spricht für ein großes Vertrauen zwischen den Akteuren, denn durch die Regelung ist eine freiere und flexiblere Gestaltung möglich. Zudem kann schnell auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagiert werden. Allerdings kann diese Regelung auch zu Unübersichtlichkeit führen und es stellt sich die Frage nach der Effizienz ohne klare Verbindlichkeiten. Auch eine fehlende Planungssicherheit kann bemängelt werden. Vor allem muss die Einhaltung aufmerksam kontrolliert werden, was einen aufwendigen Prozess darstellen kann.<sup>223</sup>

## **2.5 Die Bedeutung inhaltlicher Aspekte der bayerischen Raumordnung in den Niederlanden**

Betrachtet werden sollen die zu Beginn für die bayerische Raumordnung als wesentlich definierten inhaltlichen Aspekte<sup>224</sup> in ihrer Bedeutung und Umsetzung in den Niederlanden. Zunächst soll der Frage nach der Planungsphilosophie nachgegangen und in diesem Rahmen der Umgang mit dem ländlichen Raum geklärt werden. Anschließend sollen raumplanerische Festlegungen wie das Konzept der Zentralen Orte und das der Gebietskategorien hinsichtlich ihrer Bedeutung behandelt werden.

### **2.5.1 Die Leitphilosophie und der Umgang mit dem ländlichen Raum**

#### *Ansätze der wertgleichen Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Niederlanden*

In den Niederlanden wurde keine Planungsphilosophie explizit formuliert. Dennoch gibt es Anzeichen für eine bestimmte Ausrichtung der Raumordnung. Diese hat sich jedoch von der Erstellung der Ersten Nota bis heute gewandelt. In der Nachkriegszeit wurde in den Niederlanden eine gleichwertige Stellung der Gebiete außerhalb der Randstad angestrebt. In der Ersten Nota findet sich dazu das Ziel der *Schaffung optimaler Arbeits- und Lebensbedingungen in allen Teilbereichen des Landes*. Der Auftrag, gleiche Chancen überall im Land zu schaffen, ist aus dem *Grondwet*, dem

---

<sup>223</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

<sup>224</sup> vgl. oben *Inhalte der Raumordnung* S. 33ff

Grundgesetz, abgeleitet. Das Anliegen einer gleichmäßigen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzverteilung wurde auch in den folgenden Notas im Rahmen der Verteilungspolitik weiter verfolgt. Ziel dieser Politik war es, die Bevölkerung und Wirtschaftskraft gleichmäßig im Raum zu verteilen, die Randstad zu entlasten und die Unterschiede im Land langfristig zu minimieren.<sup>225</sup> Die Schaffung gleichmäßiger Strukturen im Land wurde beispielsweise mittels Strukturausgleichsmaßnahmen, Emigrationspolitik, Investitionsanreizen und großflächigen Einpolderungen zur Raumgewinnung umgesetzt. So wurden vor allem im ländlich geprägten Nordosten und Süden der Niederlande neue Industriezweige mit staatlicher Hilfe aufgebaut und neue Wohngebiete erschlossen. Es wurden gezielt große Unternehmen wie die Post in den Norden nach Groningen oder das nationale Statistikamt CBS nach Heerlen in Südlimburg verlagert.<sup>226</sup> Der Ausgleich der Strukturunterschiede stellte etwa bis in die 80er Jahre ein wichtiges Ziel der Raumordnung dar. Diese Bestrebungen gehen unbestreitbar in Richtung der Philosophie der wertgleichen Lebensbedingungen.

Das Investieren in die schwachen Gebiete und die Verlagerung von Unternehmen in abgelegene Räume war jedoch nur bedingt erfolgreich. Wesentlicher Grund war die fehlende Bereitschaft der Arbeitskräfte in diese Gebiete zu siedeln.<sup>227</sup> Da die gewünschten Ergebnisse nicht erzielt wurden und sich diese Politik nach mehreren Jahrzehnten als wenig effektiv herausstellte, wurden die Bestrebungen aufgegeben, gleichwertige Strukturen im Raum zu schaffen. Sie werden heute als gescheitert betrachtet.<sup>228</sup> Dennoch kann festgehalten werden, dass in den Niederlanden über einen langen Zeitraum hinweg die Philosophie zur Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen verfolgt wurde.

#### *Ansätze der funktionalräumlichen Gliederung in den Niederlanden*

Durch das Scheitern der Bemühungen wertgleiche Lebens- und Arbeitsbedingungen im ganzen Land zu schaffen, wurde der Fokus zunehmend auf die Randstad gelegt. Der Verdichtungsraum ist das politische, administrative, soziale und kulturelle Herz der Niederlande und der wirtschaftliche Motor des Landes. Gehandelt wird nach dem Motto: *Wenn es der Randstad gut geht, dann geht es auch den Niederlanden gut*. Wenn folglich die Wirtschaft der Randstad funktioniert, dann stehen auch genügend finanzielle Mittel zur Verfügung, um die restlichen Teile des Landes zu entwickeln. Die Fokussierung auf den Verdichtungsraum eines Landes weist deutliche Parallelen zur Leitphilosophie der funktionsräumlichen Gliederung<sup>229</sup> auf.<sup>230</sup>

Auch das neu eingeführte Instrument der bereits behandelten Strukturvision<sup>231</sup> ist Ausdruck für die dominierende Stellung der Randstad als der wirtschaftliche Motor des Landes. Nach seiner Einführung wurde es als erstes für den Verdichtungsraum angewendet. Als ein wichtiges von vier Prinzipien sollen die wirtschaftlichen Funktionen gestärkt werden, die international schon stark sind (*Strengthening what is already strong internationally*). Folglich sollen die spezifischen Funktionen der ein-

---

<sup>225</sup> vgl. VROM 2006, S. 18ff

<sup>226</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

<sup>227</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag, Projektleiter der geplanten Strukturvision für den ländlichen Raum

<sup>228</sup> vgl. HAUS DER NIEDERLANDE 2004

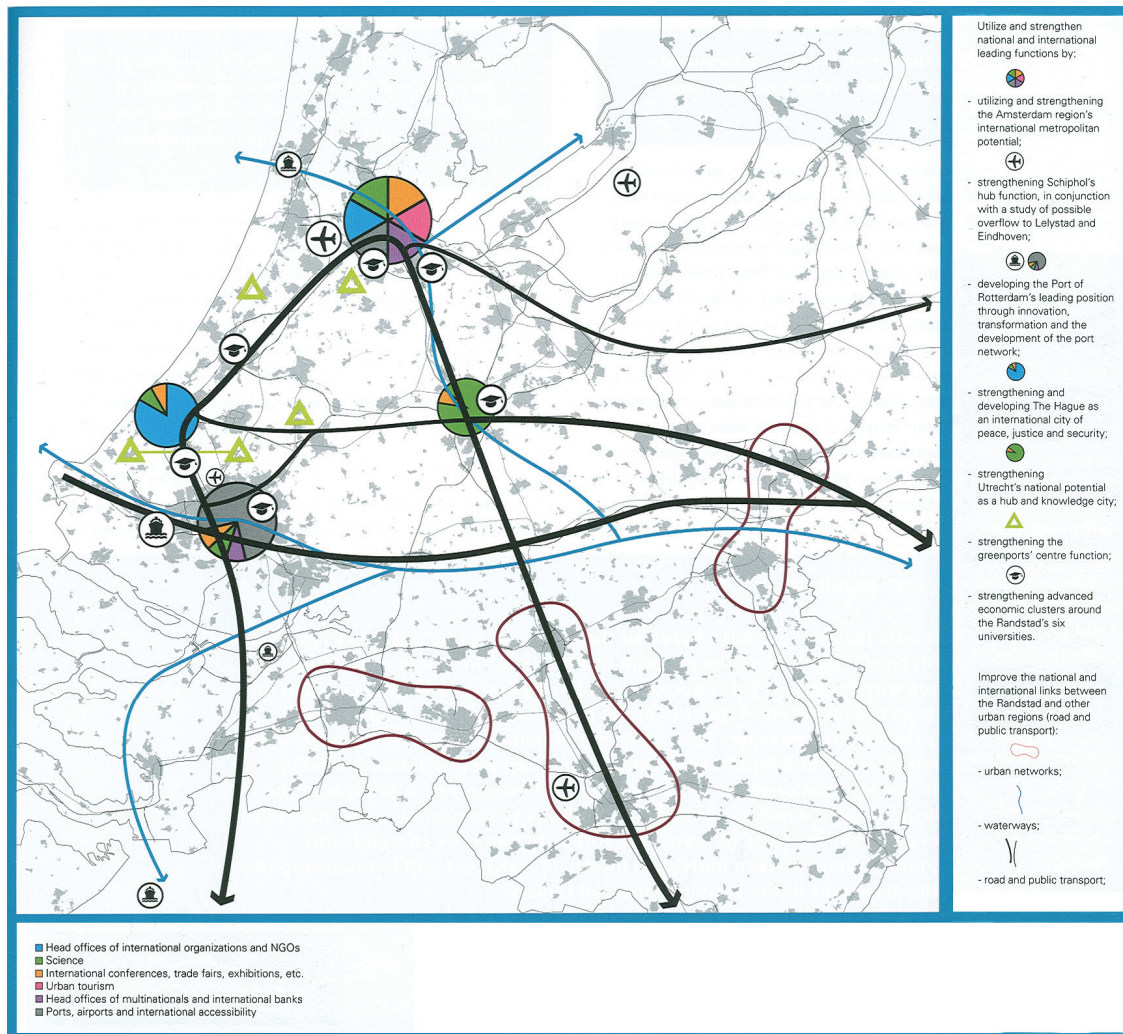
<sup>229</sup> vgl. GOPPEL 2004, S. 561

<sup>230</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung; VROM 2006, S.18ff

<sup>231</sup> vgl. oben *Die Strukturvision Randstad 2040 - Beispiel eines neu eingeführten Instrumentes* S. 67

zelen Städte der Randstad gestärkt werden. So soll beispielsweise Den Haag als *international city of peace, justice and security* gestärkt werden (vgl. Abb. 24). Die Strukturvision Randstad 2040 als wichtiges nationales Instrument verdeutlicht, dass in den Niederlanden gegenwärtig stärker auf die Philosophie der funktionalräumlichen Gliederung gesetzt wird.

**Abb. 24: „Strengthening what is already strong internationally” - Ein Leitprinzip der Strukturvision**



**Quelle:** Eigene Darstellung nach VROM 2008, S. 46ff

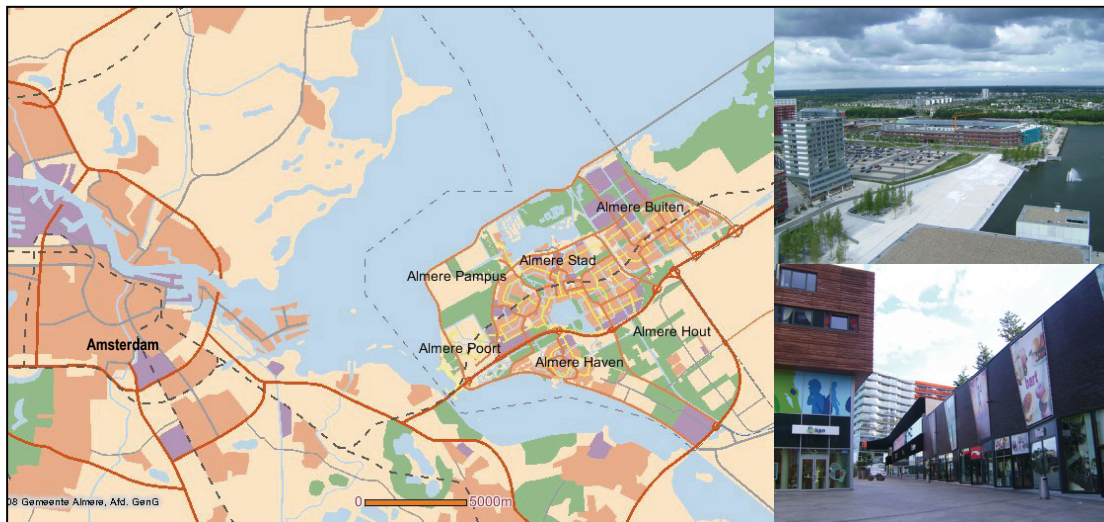
Im Vergleich zur Planungsphilosophie wurde die Raumordnung in den Niederlanden bisher stärker von Planungskonzepten bestimmt - dem Konzept der Wachstumspole und der kompakten Stadt.

### Das Konzept der Wachstumskerne

Ab den 60er Jahren dominierte in den Niederlanden das Konzept der Wachstumskerne. Die Städte der Randstad litten unter räumlichen Überlastungserscheinungen, weshalb das hohe Bevölkerungswachstum der Randstad gestoppt werden sollte. Wichtige Themen waren deshalb die Entlastung der Randstad und das Verhindern eines ausufernden Wachstums. Mit dem Konzept wurde die Siedlungstätigkeit auf

Entlastungspole mit zentralörtlichen Einrichtungen konzentriert.<sup>232</sup> Zur Entlastung wurden New Towns wie Almere oder Lelystad gegründet und kleinere Städte wie Hilversum weiter entwickelt. Wichtiges Ziel war die Förderung einer eigenständigen Wirtschafts- und Arbeitsplatzentwicklung.<sup>233</sup>

**Abb. 25: Amsterdam und die New Town Almere / Innenstadt Almere**



**Quelle:** GEMEENTE ALMERE 2009 / Eigene Aufnahmen Almere 2009

Die neu geplante Stadt Almere zur Entlastung Amsterdams ist ein Beispiel für die Umsetzung dieser Politik. Durch gemischte Strukturen und verschiedene Wohnangebote in der New Town sollte der enorme Bevölkerungsdruck in der Randstadt gemindert werden. Die Umsetzung erfolgte mittels eines polynuklearen Konzepts, das eine Nutzungsmischung von Arbeiten, Wohnen, Erholen, Kultur und Verkehr beabsichtigte.<sup>234</sup> Gefördert durch die Suburbanisierung, gute Naherholungsmöglichkeiten, niedrige Grundstückspreise und eine gute ÖPNV Ausstattung, hat sich Almere heute zur sechstgrößten Stadt der Niederlande entwickelt. Eine fehlende Entwicklung von Arbeitsplätzen und eine enorme Zunahme des Pendlerverkehrs führten jedoch dazu, dass viele New Towns nicht über die Funktion als reine Schlafstadt hinausgewachsen sind. Dies sind Gründe, warum von dem Konzept wieder abgerückt wurde.<sup>235</sup>

### *Politik der kompakten Stadt*

Mit dem Scheitern der Politik der Wachstumskerne wurde Ende der 80er Jahre der Schwerpunkt auf die Politik der kompakten Stadt verlagert. Danach soll Urbanisierung in konzentrierter Form innerhalb der Städte stattfinden. Durch die Nutzung freiliegender Flächen in den Städten soll der Zersiedelung des Raums durch Suburbanisierung entgegen gewirkt werden. Umgesetzt wurde die Politik beispielsweise mit der Ausweisung der VINEX Gebiete, bei denen die nationale Ebene Flächen für den Neubau von Wohngebieten für die Niederlande ausgewiesen hat. Dieses Thema ist auch deshalb von Bedeutung, weil in der Randstad ein großer Wohnungsmangel

<sup>232</sup> vgl. WIEGER 2008, S. 77

<sup>233</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

<sup>234</sup> vgl. HÖFFNER 2000, S.56ff

<sup>235</sup> vgl. MUSTERD / OSTENDORF 1996, S. 406ff



herrscht.<sup>236</sup> Kritikpunkt an der Politik der kompakten Stadt ist, dass die Bevölkerungszahlen der Städte nach Untersuchungen nicht reduziert werden konnten. Es werden jedoch auch Erfolge in dieser Politik gesehen. So spiegelt das Konzept der kompakten Stadt die ideale Vorstellung der Funktionalität einer Stadt wieder.<sup>237</sup>

**Abb. 26: Westerdoksdijk Amsterdam – aktuelles Projekt im Rahmen der kompakten Politik**



**Quelle:** Eigene Aufnahmen Amsterdam 2009

Als aktuelles Beispiel der Politik der kompakten Stadt kann das Projekt *Westerdoks-dijk*<sup>238</sup> angeführt werden. Dabei wurde das ehemalige Amsterdamer Hafenviertel umstrukturiert und hoch verdichtetes Wohnen in zentraler Lage geschaffen.<sup>239</sup> Die Politik der kompakten Stadt wird auch mit der fünften Nota Ruimte weiterverfolgt. Im Rahmen der *Bündelungspolitik* sollen Verstädterung und wirtschaftliche Aktivität weiterhin gebündelt werden.

*Der Umgang mit dem ländlichen Raum*

Ein wichtiger Aspekt der Raumordnung in Bayern ist der Umgang mit dem ländlichen Raum. Dieser nimmt eine bedeutende Rolle ein und wird durch die Planungsphilosophie der wertgleichen Lebensbedingungen in hohem Maße gefördert. Doch welche Stellung hat der ländliche Raum in den Niederlanden? Er wird mit dem Begriff *buitengebied* oder *landelijk gebied* beschrieben und umfasst in erster Linie den landwirtschaftlich geprägten Raum. Bei Zielen zur Stärkung des ländlichen Raums handelt es sich meist um Investitionen in die Landwirtschaft oder Erholung.<sup>240</sup> Ebenso wird der ländliche Raum auch als der Restraum zu den sechs großen Verdichtungsräumen der Niederlande erwähnt. Die sechs großen Verdichtungsräume der Niederlande sind die Randstad Holland, Brabantstad, Südlimburg, Twente, Arnhem-Nijmegen und Groningen-Assen. Die Bedeutung des ländlichen Raums hat sich allerdings mit den Notas gewandelt. In der Zweiten Nota aus dem Jahr 1966 wurde ihm die Funktion als Gebiet für die städtische Ausbreitung, als Auffanggebiet für die aus der Stadt abwandernde Bevölkerung und als Transportkorridor für Personen und Güter zuge-

<sup>236</sup> Während die Gründe für den Wohnungsmangel in der Randstad in der Nachkriegszeit in der fehlender Bausubstanz lagen, gibt es dafür heute andere Ursachen. So besteht ein Wohnungsmangel aufgrund des gestiegenen Lebensstandards, einer Zunahme an Ein- und Zweipersonenhaushalten, einem gestiegenen Bedarf an Wohnfläche pro Person, einem hohen Zuzug von Migranten und dem Zuzug von Einwohnern aus anderen Teilen des Landes. (vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung)

<sup>237</sup> vgl. WIEGER 2008, S. 77ff

<sup>238</sup> Bei dem Projekt handelt es sich um ein hoch verdichtetes Wohngebiet im Zentrum Amsterdams in unmittelbarer Nähe zum Hauptbahnhof. Das Gebiet liegt auf einer Insel im Fluss IJ. (Exkursion des Ministeriums)

<sup>239</sup> vgl. ZONNEVELD 2009, S. 44

<sup>240</sup> vgl. VROM 2006, S. 1ff

wiesen. In der dritten Nota von 1983 wurde ihm neben der Stadt eine gleichwertige Position verliehen. In der fünften Nota findet der ländliche Raum, mit dem Ziel ländliche Gebiete mit einer adäquaten Ausstattung von Versorgungseinrichtungen auszustatten, wieder zunehmend an Beachtung.<sup>241</sup> Dies fügt sich in die geplante Erstellung einer Strukturvision für das Gebiet außerhalb der Randstad ein. So soll eine *Strukturvision für den ländlichen Raum 2040* für den „Rest“ der Niederlande aufgestellt werden. Nicht nur die Randstad, sondern auch dieser Raum steht vor aktuellen Herausforderungen. Beispielsweise verzeichnen die schwachen Regionen im Osten, Norden und Süden der Niederlande einen starken Bevölkerungsrückgang und eine hohe Arbeitslosenzahl. Ferner wächst der so genannte zweite Ring, welcher die Verdichtungsräume Brabantstad und Arnhem-Nijmegen umfasst, in zunehmendem Maße.<sup>242</sup>

## 2.5.2 Wesentliche raumplanerische Festlegungen

### *Das Prinzip der Zentralen Orte in den Niederlanden*

Das Konzept der Zentralen Orte ist ein wesentliches Merkmal der deutschen und bayerischen Raumordnung. Das raumordnungspolitische Konzept schafft eine flächendeckende Versorgung, Ordnung und Entwicklung des Raums. Es gewährleistet die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Funktionen, die nicht überall zur Verfügung stehen. In den Niederlanden ist das Konzept bekannt, wird allerdings nicht explizit erwähnt und angewandt. Auch wenn das Prinzip der Zentralen Orte nicht wie in Bayern umgesetzt ist, finden sich auch dort Ansätze dieses Konzepts. So diente es beispielsweise Ende der 70er Jahre als Grundlage zur Schaffung der New Towns zur Entlastung der Randstad.

### *Gebietskategorien in den Niederlanden*

Die Gebietskategorien stellen in Bayern eine wesentliche Grundlage für die Entwicklung und Ordnung des Raums gemäß seiner Strukturen, Stärken und Schwächen dar. Sie sollen eine präzise Zielaussprache in den Raumordnungsplänen ermöglichen. In den Niederlanden finden sich ebenfalls verschiedene Raumkategorien zur gezielten Steuerung der Entwicklung wieder. Diese sind nicht flächendeckend, sondern themenbezogen in Leitplankarten der Nota Ruimte enthalten. Zur Bildung neuer Kategorien wird stets eine Analyse unter Berücksichtigung der physischen, kulturellen und historischen Aspekte der Landschaft durchgeführt.<sup>243</sup> Folgende Auflistung zeigt die Themen der Leitplankarten aus der aktuellen Nota Ruimte. Nachfolgend sollen einige Karten näher betrachtet werden:

- Leitplankarte 1 Wirtschaft und Landwirtschaft
- Leitplankarte 2 Verstädterung
- Leitplankarte 3 Infrastruktur
- Leitplankarte 4 Wasser
- Leitplankarte 5 Ökologisches Verbundsystem
- Leitplankarte 6 Schutzgebiete gemäß der Vogelschutz und FFH Richtlinie sowie Naturschutzgebiete

---

<sup>241</sup> vgl. WIEGER 2008, S. 105ff

<sup>242</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag, Projektleiter der geplanten Strukturvision für den ländlichen Raum

<sup>243</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

- Leitplankarte 7 Nationallandschaften
- Leitplankarte 8 Sonstige Themen
- Leitplankarte 9 Randstad Holland und Flughafen - Amsterdam Schipol
- Leitplankarte 10 Nordsee und Wattenmeer

#### *Leitplankarte Wirtschaft und Landwirtschaft*

In den Niederlanden sind *13 wirtschaftliche Kernregionen* festgelegt. Wichtige Kategorien sind der *Mainport*, *Brainport* und der *Greenport*. Der Begriff Mainport umfasst die beiden bedeutenden Häfen der Niederlande - den Flughafen Schipol und den Seehafen Rotterdam. Sie sind von hoher wirtschaftlicher und internationaler Bedeutung, weshalb die Ziele vom Reich aufgestellt werden. Beispielsweise dürfen in Schipol keine Neubaugebiete mehr um den Flughafen errichtet werden und sich ausschließlich flughafennahe Unternehmen ansiedeln. Als Brainport wird die Region bei Eindhoven in Südostbrabant bezeichnet. Sie stellt den führenden Standort für Forschung und Entwicklung in den Niederlanden dar, deren Entwicklung unterstützt werden soll. Ferner bestehen fünf Greenports, in denen sich wissensintensive Agrarwirtschaft konzentriert. Ziel ist es, international bedeutsame Gartenbaustandorte zu erhalten und zu stärken.

#### *Leitplankarte Verstädterung*

In den Niederlanden sind *sechs nationale Städteneetze* um die großen Verdichtungsräume ausgewiesen. Die Entwicklung zu einer zunehmend vernetzten Gesellschaft und Volkswirtschaft hat weitreichende räumliche Folgen, weshalb diesen Gebieten höchste Priorität eingeräumt wird. Durch die Förderung von Städteneetzen und eine steigende Zusammenarbeit soll die ökonomische Tragfähigkeit der Infrastruktur gesteigert und der knapp zu Verfügung stehende Raum optimal genutzt werden. Ein nationales Städteneetz wird durch einen freiwilligen und flexiblen Zusammenschluss von größeren und kleineren Städten gebildet, die sich gegenseitig unterstützen. Folglich steht ein breiteres Angebot zur Verfügung.

#### *Leitplankarte Nationallandschaften*

In den Niederlanden gibt es ferner eine weitere Kategorie zum Naturschutz. Diese umfasst Gebiete, die international seltene und national charakteristische landschaftliche, kulturhistorische oder natürliche Merkmale besitzen. Ziel ist es, die Hauptqualitäten zu wahren. Planerische Vorhaben, die im Widerspruch zu den Zielen der Nationallandschaften stehen, sind nicht zulässig.<sup>244</sup>

#### *Rijksbufferzones*

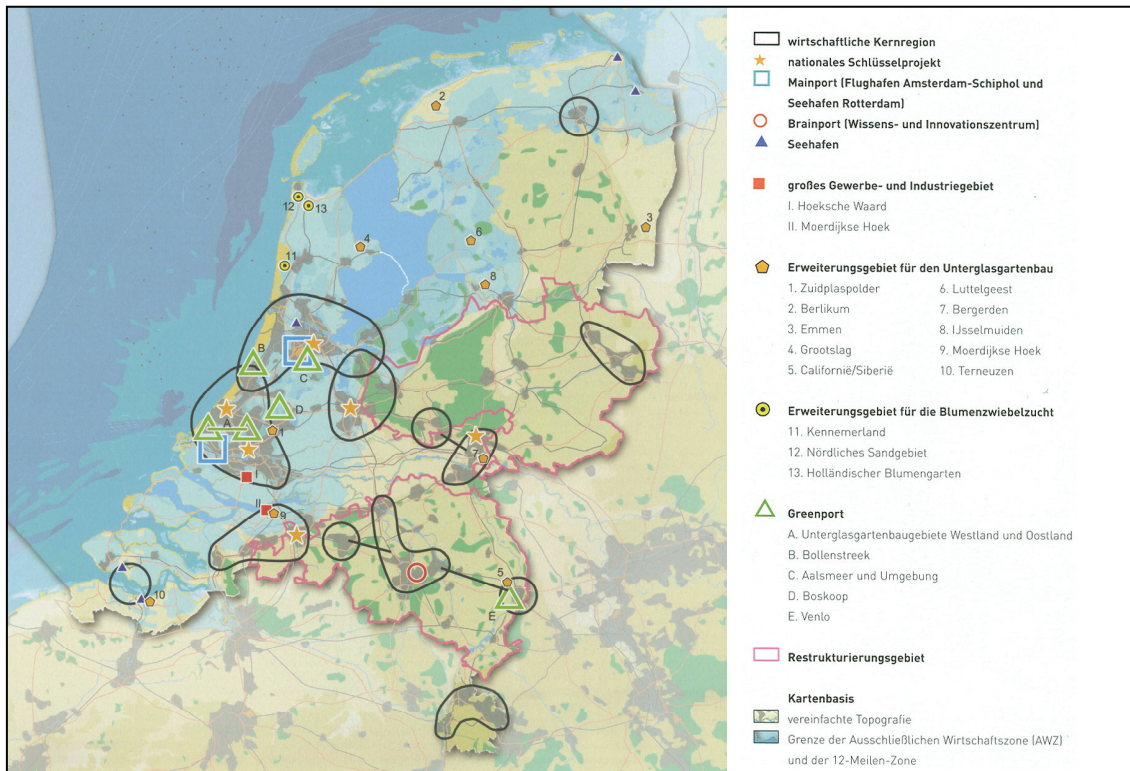
Die Rijksbufferzones sind nicht als Leitplankarte in der Nota Ruimte enthalten, sie stellen jedoch einen erwähnenswerten Politikbereich der nationalen Ebene in diesem Kontext dar. Die Rijksbufferzones sind durch Landwirtschaft und Natur geprägte Gebiete. Sie dienen als Puffer zwischen den Städten, um das Zusammenwachsen der Ballungsräume zu verhindern. Sie liegen vor allem im stark verstädterten Gebiet der Randstad und in Südlimburg.<sup>245</sup> Die ausgewiesenen Flächen sind sichtbar von großflächiger Bebauung verschont und haben nicht nur eine wichtige Pufferfunktion, sondern haben im Laufe der Zeit auch eine wichtige Naherholungsfunktion für die Bevölkerung in den Ballungsgebieten eingenommen.<sup>246</sup>

<sup>244</sup> vgl. VROM 2006, S. 14ff

<sup>245</sup> vgl. VROM 2009D

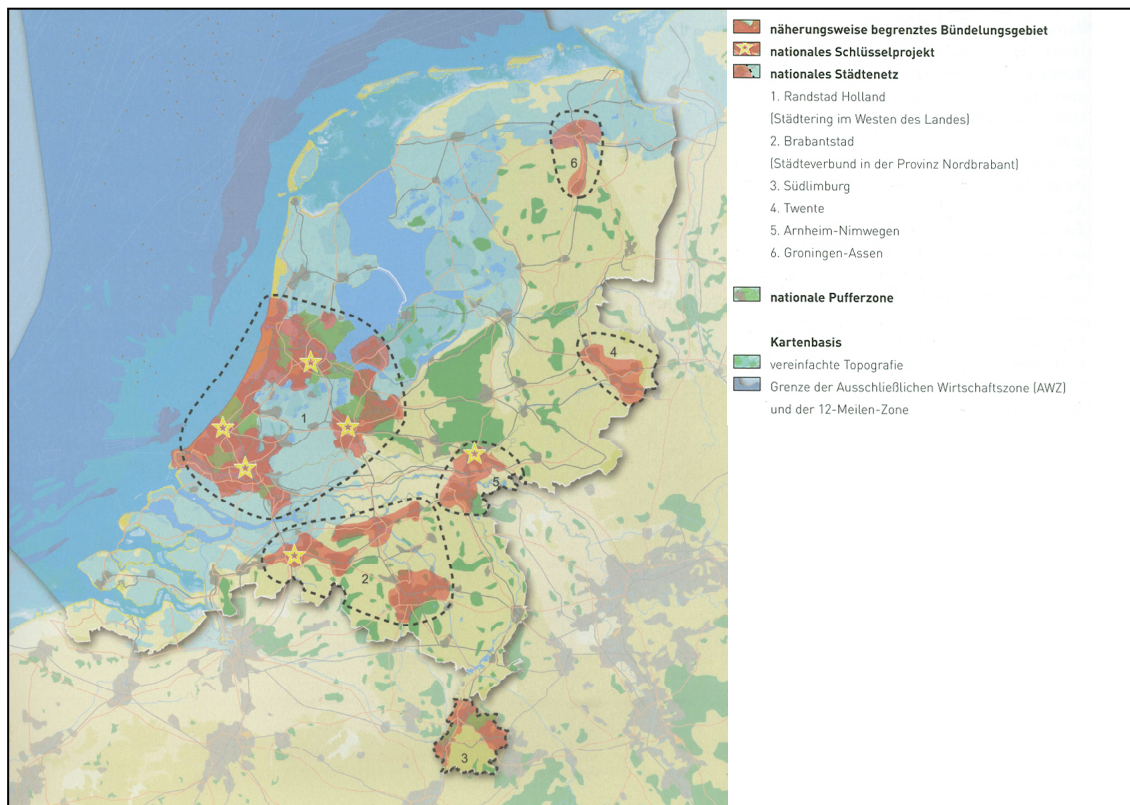
<sup>246</sup> vgl. VROM 2006, S. 17

**Abb. 27: Leitplankarte Wirtschaft und Landwirtschaft**



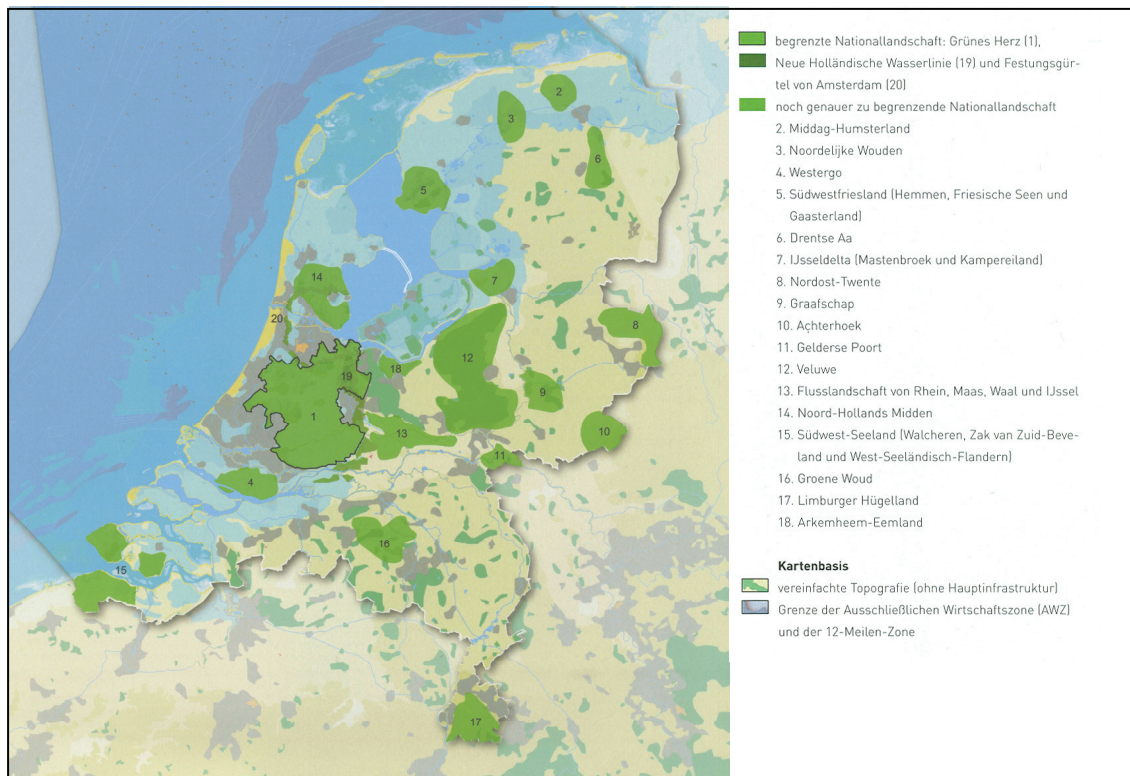
**Quelle:** VROM 2006, S. 15

**Abb. 28: Leitplankarte Verstädterung**



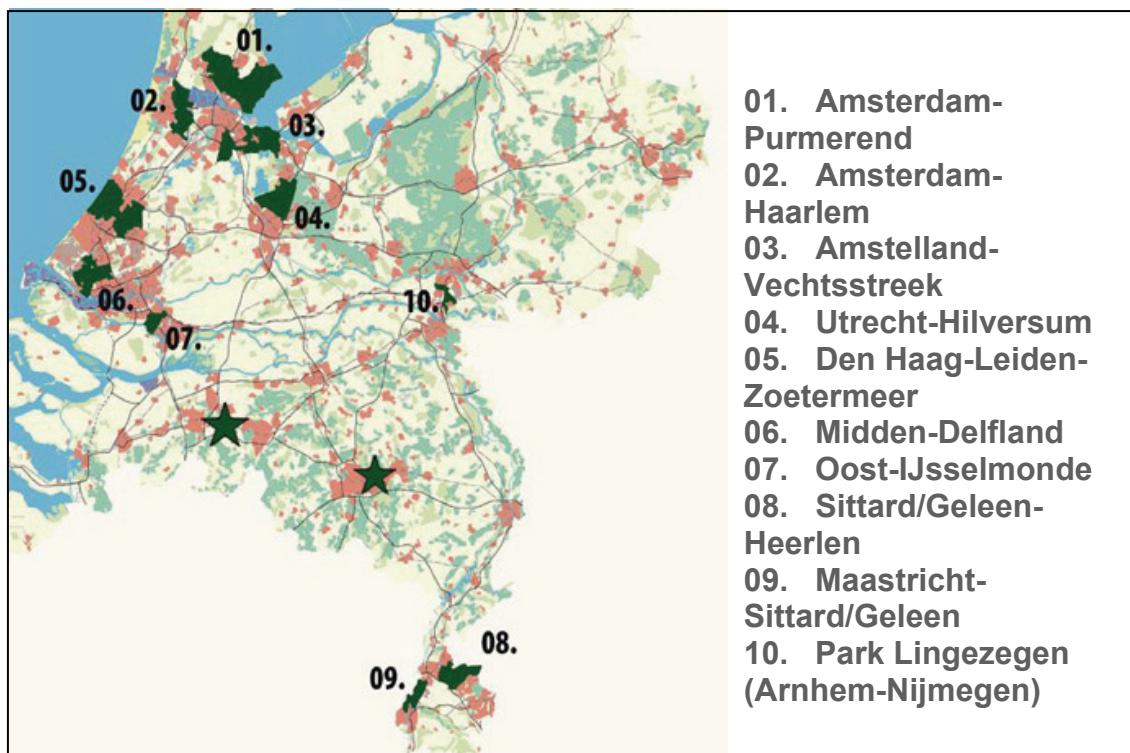
**Quelle:** VROM 2006, S. 19

**Abb. 29: Leitplankarte Nationallandschaften**



**Quelle:** VROM 2006, S. 29

**Abb. 30: Rijksbufferzones**



**Quelle:** VROM 2010

## 2.5.3 Bewertung im Hinblick auf die deutsche Raumordnung

### Die Leitphilosophie und der Umgang mit dem ländlichen Raum

#### *Planungsphilosophie*

Die Frage nach der Planungsphilosophie gibt Aufschluss über die generelle Ausrichtung der Planung. In Bayern liegt der Raumordnung die *Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen des Landes* zu Grunde. Sie begünstigt in hohem Maße den ländlichen Raum und orientiert sich damit an den gegebenen Strukturen. Eine Planungsphilosophie wird in den Niederlanden nicht explizit erwähnt. Zu Beginn bestanden mit der Verteilungspolitik und dem Ziel *Schaffung optimaler Arbeits- und Lebensbedingungen in allen Teilbereichen des Landes* Parallelen zur Philosophie der wertgleichen Lebensbedingungen. Aufgrund des bedingten Erfolgs gleichmäßige Strukturen im Land zu schaffen, wurden die Bemühungen aufgegeben, woraufhin der Fokus zunehmend auf den Verdichtungsraum der Randstad gelegt wurde. In dessen Folge bestehen in den Niederlanden, im Gegensatz zu Bayern, größere Gemeinsamkeiten mit der funktionsräumlichen Gliederung. Müsste eine aktuelle Leitphilosophie formuliert werden, wäre das Motto *Strengthening what is already strong internatinonally* als eines der vier Prinzipien der Strukturvision Randstad 2040 wohl am treffendsten.

In den Niederlanden kann von einer gewissen Vernachlässigung des ländlichen Raums gesprochen werden. Im Wesentlichen nimmt der ländliche Raum eine dienende Funktion zur Randstad ein, dem kein eigener Anspruch auf alle Daseinsfunktionen zukommt. Dies erinnert in hohem Maße an die negativen Begleiterscheinungen, die im Zusammenhang mit der funktionalräumlichen Gliederung auftreten können und im Wesentlichen darin bestehen, dass schwächer strukturierte Gebiete vernachlässigt werden und die Funktion als Ausgleichsraum bzw. Restraum einnehmen. Am deutlichsten wurde dies in der Vergangenheit im Vorläufer der Ersten Nota, die den Namen *Der Westen und der Rest der Niederlande* trug. Allerdings ist die Ausrichtung der Raumordnung in den Niederlanden in hohem Maße den räumlichen Gegebenheiten geschuldet, die keineswegs vergleichbar zu Bayern ist. In Bayern dominiert der ländliche Raum die Strukturen und die Ausrichtung der Planung in hohem Maße, da 60 % der Bevölkerung dort leben und 85 % der Fläche ländlicher Raum sind. Die räumlichen Strukturen in den Niederlanden sind dagegen kleinräumiger und in beträchtlichem Maße vom Verdichtungsraum dominiert. Somit orientiert sich die Ausrichtung in den Niederlanden ebenfalls an den gegebenen Strukturen. Die Konzentration auf die Verdichtungsräume kann gegebenenfalls auch als Politik für den umgebenden Raum verstanden werden, welche damit eine Art Stadt-Umland Effekt mit einschließt.

#### *Konzepte der Raumordnung*

Die niederländische Raumordnung wurde bisher stärker von Planungskonzepten anstatt von einer Planungsphilosophie dominiert. Diese behandelten wesentliche Themen wie das ausufernde städtische Wachstum, die Überlastungserscheinungen in der Randstad und die Zersiedelung der Landschaft. Es fällt auf, dass die Themen den negativen Aspekten entsprechen, die oftmals im Zusammenhang mit der funktionalräumlichen Gliederung diskutiert werden. Zur Entlastung der Randstad wurde zunächst auf das Konzept der Wachstumskerne gesetzt. Als Maßnahmen wurden New Towns um die großen Städte gebaut und kleinere Städte weiterentwickelt. Dies

stellt einen typischen Lösungsansatz für Überlastungserscheinungen in Agglomerationen dar. So wurden beispielsweise ebenfalls neue Städte zur Entlastung von Paris oder zur Entlastung Londons gebaut. Mit dem Aufgeben der Politik der Wachstumskerne, verlagerte sich der Schwerpunkt hin auf das Konzept der kompakten Stadt, womit sich der Fokus wieder auf die Städte der Randstad richtete. Auch dieses Konzept machte allein den Verdichtungsraum zum Anliegen und konzentrierte sich diesmal bei den Lösungsbemühungen auf den Kernbereich selbst. Das Vorgehen mag zeigen, wie sehr es sich anbietet, zur Wahrung einer klaren schlüssigen Linie Einzelkonzepte in eine Leitphilosophie einzubinden.

#### *Umgang mit dem ländlichen Raum*

Die Definition des ländlichen Raums unterscheidet sich in den Niederlanden erheblich von der in Bayern. Während der Begriff in Bayern einen gemischt strukturierten Raum beschreibt, wird unter ihm in den Niederlanden lediglich der Agrarraum verstanden. Investitionen in den ländlichen Raum beinhalten folglich die Unterstützung der Landwirtschaft. Aufgrund des gravierenden Definitionsunterschiedes ist das Thema nur schwer zu vergleichen. Der ländliche Raum wird ferner auch als der Raum außerhalb der sechs großen Verdichtungsräume der Niederlande erwähnt. Diese Beschreibung weist größere Gemeinsamkeiten mit Bayern auf, da er dort alle Gebiete außerhalb der Verdichtungsräume betrifft. Das bayerische Verständnis betrifft jedoch eine breitere Auffassung struktureller Inhalte, wodurch ein Vergleich schwierig bleibt. Dem ländlichen Raum wird in den Niederlanden neben der Agrarfunktion auch eine Erholungsfunktion zugewiesen. Dies deutet auf die Funktion als Ausgleichsraum hin, die eine klassische Folge der funktionalräumlichen Gliederung darstellt. Dies fällt auch beim Grünen Herzen auf, das oftmals mit einer wichtigen Erholungsfunktion für die Einwohner der Randstad beschrieben wird. Offensichtlich haben der ländliche Raum und der Verdichtungsraum in den Niederlanden keine gleichwertige Stellung. In der Nachkriegszeit stellte der Raum außerhalb der Randstad im Zuge der Verteilungspolitik lange Zeit ein wichtiges Anliegen dar. Durch die Aufgabe des Ziels der Schaffung gleichwertiger Strukturen hat die Bedeutung des Raums an Bedeutung verloren. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass der Fokus in Zukunft wieder stärker auf diesen Bereich gelegt werden soll. Davon zeugen beispielsweise die Planungen zur Erarbeitung einer weiteren Strukturvision für das Gebiet außerhalb der Randstad.<sup>247</sup> Letztlich dürften sich aber sowohl Verständnis als auch Umgang mit dem ländlichen Raum in den Niederlanden im Wesentlichen auf eine Wahrnehmung aus der Sicht und zum Wohle des Verdichtungsraums reduzieren, was ihm im Gegensatz zu Bayern einen eigenen gleichberechtigten Anspruch auf alle Daseinsfunktionen verwehrt.

#### *Die inhaltlichen Festlegungen als Ausdruck der räumlichen Strukturen*

Die inhaltliche Ausrichtung der niederländischen Raumordnung in Richtung der funktionalräumlichen Gliederung, muss vor dem Hintergrund der Strukturen des Landes betrachtet und bewertet werden. Bereits im Grundlagenteil wurde deutlich, dass sich die Strukturen in den Niederlanden erheblich von denjenigen in Bayern unterscheiden.<sup>248</sup> So sind die Niederlande im Gegensatz zu Bayern kein Flächenstaat mit einem hohen Anteil an ländlichem Raum, sondern der am dichtesten besiedelte Flächenstaat Europas. Während in Bayern etwa 60 % der Bevölkerung im ländlichen

---

<sup>247</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag, Projektleiter der geplanten Strukturvision für den ländlichen Raum

<sup>248</sup> vgl. oben *Zusammenfassung* S. 23ff

Raum leben<sup>249</sup>, konzentrieren sich in den Niederlanden etwa 60 % der Bevölkerung allein auf den Verdichtungsraum der Randstad. In den drei großen Westprovinzen, über die sich die Randstad erstreckt, leben etwa 80 % der Bevölkerung in städtischen Gebieten.<sup>250</sup> Aufgrund einer solch hohen Konzentration auf die Randstad scheint es gerechtfertigt, den Fokus der Raumordnung in so hohem Maße auf diesen Verdichtungsraum zu legen. Infolge dessen muss die Ausrichtung in den Niederlanden eine andere als in Bayern sein. Ferner ist zu beachten, dass die Randstad ein polyzentrischer Verdichtungsraum ist, der folglich nicht aus einer Stadt, sondern aus einem Verbund mehrerer großer und kleiner Städte besteht. Demnach erscheinen die Probleme im Zusammenhang mit der funktionalräumlichen Gliederung nicht in dem Maße ausgeprägt, wie es bei monozentrischen Agglomerationen bzw. zentralistischen Ländern der Fall ist. Auch für den Umgang mit dem ländlichen Raum sind die räumlichen Strukturen von Bedeutung. Es muss aber berücksichtigt werden, dass ein Vergleich aufgrund der niederländischen Definition als Agrarraum äußerst schwierig ist. Diese Definition erklärt auch die geringe Bedeutung des ländlichen Raums. Damit ist die Planungsphilosophie der Raumordnung in den Niederlanden zwar eine andere als in Bayern, sie orientiert sich aber in gleichem Maße an den gegebenen Strukturen.

## Wesentliche raumplanerische Festlegungen

### *Das Konzept der Zentralen Orte*

Das Konzept spielt in den Niederlanden keine so wesentliche Rolle wie in Bayern. Es findet sich lediglich in abgewandelter Form in diversen Konzepten wieder. Die geringere Bedeutung ist unter anderem den von Bayern unterschiedlichen räumlichen Strukturen geschuldet. Diese sind in den Niederlanden durch eine geringere Größe des Landes kleinräumiger und somit folglich besser überschaubar. Auch aufgrund der starken Verstädterung und dem hohen Anteil an Verdichtungsräumen spielt das Konzept zur flächendeckenden Versorgung eine untergeordnete Rolle.

### *Gebietskategorien*

Auch in den Niederlanden bestehen Planungskategorien, die Gebiete ähnlicher Strukturen für eine spezifischere Zielsetzung zusammenfassen. Diese sind im Gegensatz zu Bayern nicht flächendeckend, sondern themenbezogen in mehreren Leitplankarten dargestellt. Die Planungskategorien sind jedoch Ausdruck der Strukturen in den Niederlanden, da der Schwerpunkt bei den Verdichtungsräumen liegt. So verdeutlicht die *Leitplankarte Wirtschaft und Landwirtschaft* die dominierende wirtschaftliche Stellung der Randstad in den Niederlanden. Sie zeigt, dass die wichtigsten wirtschaftlichen Standorte der Mainports, der Brainport und selbst der landwirtschaftlich orientierten Greenports auf die Randstad konzentriert sind. Auch von den 13 wirtschaftlichen Kernregionen liegt ein hoher Anteil in der Randstad. Ferner wird aus der *Leitplankarte Verstädterung* der große Anteil und die Bedeutung des Verdichtungsraums in den Niederlanden ersichtlich. Auffallend sind zahlreiche Kategorien zum Naturschutz. Es bestehen auch hier inhaltliche Gemeinsamkeiten mit der bayerischen Raumordnung. In den einzelnen Karten sind ähnliche Inhalte wie in den bayerischen Plänen enthalten, wie Festsetzungen zu den FFH- und SPA Gebieten. Die *Rijksbufferzones* erinnern beispielsweise an die Gebietskategorie *ländlicher Raum im Umfeld größerer Verdichtungsräume*. Damit erfüllen die Planungskategorien in den

<sup>249</sup> vgl. oben *Geographie - Wesentliche räumliche Strukturen in Bayern* S. 7ff

<sup>250</sup> vgl. oben *Geographie - Die räumlichen Strukturen in den Niederlanden* S. 11ff



Niederlande die gleiche Aufgabe, wie die Gebietskategorien in Bayern, nämlich die Gewährleistung einer möglichst präzisen Zielaussprache. Unterschied ist, dass die Ausrichtung der Ziele, entsprechend den strukturellen Gegebenheiten, in den Niederlanden eine andere ist als in Bayern.

### **3 Deutschland und die Niederlande als Partner in der Europäischen Union?**

Im Folgenden Kapitel sollen die Positionen beider Länder zu raumrelevanten Ansätzen der Europäischen Union betrachtet werden. Der Blick soll dabei auf die Stellung zu ausgewählten raumbedeutsamen Richtlinien der EU und auf den Umgang mit der europäischen Raumentwicklungskompetenz im Rahmen der territorialen Kohäsion gerichtet werden. Länderübergreifende Beziehungen werden im Kontext der gestiegenen Bedeutung Europas zunehmend wichtiger. Dies hat Auswirkungen auf die Raumordnung, für die ebenfalls die europäische Ebene immer stärker ins Blickfeld rückt. Folglich wird die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene für die Raumordnung wichtiger. Deshalb ist es von Bedeutung, die Positionen anderer Mitgliedsstaaten zu wesentlichen Themen der EU zu kennen. Übereinstimmende Ansichten stellen eine wesentliche Grundlage für die Durchsetzung gemeinsamer Interessen dar. Sie sind eine wichtige Basis für die zukünftige Zusammenarbeit zwischen Partnern. Da das Thema über die betrachteten raumordnerischen Grundlagen hinausgeht, sollen beide Länder zusammen behandelt und verglichen werden.

#### **Exkurs: Die Niederlande und die Europäische Union**

Für den Vergleich ist es von Bedeutung, die grundsätzliche Rolle der Niederlande in der Europäischen Union und die Stellung des Landes zu derselben zu kennen.

Die Niederlande nehmen in der Geschichte der EU eine zentrale Rolle ein. Das Land ist eines der Gründungsmitglieder und war stark an deren Ausrichtung beteiligt. So war es ein Mitglied des Wirtschaftsbundes Benelux, der als wichtiger Vorreiter der europäischen Einigung gilt. Nach dem zweiten Weltkrieg verfolgten die Niederlande, Belgien und Luxemburg im Rahmen dieses Zusammenschlusses eine gemeinschaftliche Wirtschafts- und Währungspolitik, freien Verkehr von Personen, Gütern, Kapital und Dienstleistungen sowie eine einheitliche Rechts- und Sozialpolitik. Viele ihrer Leitvorstellungen wurden als wesentliche Grundlagen von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union übernommen.<sup>251</sup>

Von Bedeutung ist auch die Einstellung der Niederlande zur EU. Das Land war lange Zeit ein aktiv gestaltender Mitgliedsstaat, dem stets eine wichtige Rolle zukam. In der Vergangenheit zeichneten sich die niederländischen Regierungen in hohem Maße durch eine pro-europäische Haltung aus. Die Ablehnung des EU-Vertrags im Jahr 2004 markiert jedoch in Bezug auf die Stellung zur Europäischen Union einen tiefen Einschnitt in Politik und Gesellschaft. Seit auf der Basis einer Volksbefragung gegen die Ratifizierung des Vertrages gestimmt wurde, ist die Haltung gegenüber der EU von Reserviertheit und Skepsis geprägt. Anlass für Kritik stellen oftmals die Zahlungen an die Europäische Union dar. Unter kritischen Stimmen wird dabei zunehmend der einst von Margaret Thatcher geprägte Ausspruch *give us our money back* laut,

---

<sup>251</sup> vgl. WIEGER 2009, S. 4ff

da die Niederlande seit einigen Jahren mehr an die EU zahlen, als wieder in das Land zurückfließt. Vergessen wird dabei jedoch oftmals, dass auch die Niederlande über lange Zeit hinweg davon profitierten. Im Sinne einer geordneten Entwicklung Gesamteuropas sind die Zahlungen von hoher Bedeutung.<sup>252</sup>

### **3.1 Deutschland und die Niederlande: Positionen zu ausgewählten raumrelevanten Richtlinien der Europäischen Union**

Im Folgenden soll die Position Deutschlands und die der Niederlande zu ausgewählten raumrelevanten Richtlinien der Europäischen Union betrachtet werden. Dabei wird die Darstellung der deutschen Position wie bisher auf Bayern konkretisiert. Als Beispiele werden die Richtlinien der Umweltverträglichkeitsprüfung, der Strategischen Umweltprüfung sowie die Flora-Fauna-Habitat- und Vogelschutzrichtlinie herangezogen. Die EU besitzt durch den Erlass von Richtlinien einen hohen Einfluss auf den Raum.<sup>253</sup> Gefragt werden soll, ob bisher vergleichbare Ansichten in Bezug auf die Einführung ausgewählter Richtlinien vertreten wurden. Dabei steht die Frage im Hintergrund, ob die Niederlande in Zukunft als potentieller Partner zur Durchsetzung von Interessen in europäischen Fragen in Betracht kommen könnten. Im Folgenden wird zunächst die Bedeutung der Richtlinien für die Raumordnung dargestellt und anschließend die deutsche und niederländische Position aufgezeigt.

#### **Richtlinie 85 / 337 / EWG - Die Umweltverträglichkeitsprüfung**

Die UVP ist ein wichtiges Instrument des vorsorgenden Umweltschutzes. Ziel ist eine frühzeitige Ermittlung, Beschreibung und Bewertung voraussichtlicher Umweltauswirkungen eines Vorhabens auf die Schutzgüter.<sup>254</sup> Angestrebt wird die Vermeidung, Minderung und der Ausgleich schädlicher Maßnahmen. Die Prüfung wird bei der Zulassung von raumrelevanten Vorhaben als ein unselbstständiger Teil des Verfahrens angewandt. Die Ergebnisse sollen möglichst früh bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit eines Vorhabens berücksichtigt werden, um Maßnahmen zur Umweltvorsorge treffen zu können.<sup>255</sup> Die Richtlinie ist wesentlich für die Raumordnung, da sie die Umweltaspekte raumrelevanter Verfahren überprüft und damit unmittelbar Einfluss auf Planungen hat.

Die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung war in Deutschland umstritten. Unklar war, ob die Richtlinie lediglich die Einführung oder auch deren Durchführung beinhaltet. Ferner waren die wesentlichen einzuführenden Inhalte in Bayern bereits in hohem Maße durch das Raumordnungsverfahren abgedeckt. Die vorklärende Prüfung wurde in Bayern schließlich als zweistufiger Prozess in das ROV integriert. Dabei werden raumrelevanten Umweltbelange zunächst dort mitgeprüft und das Ergebnis anschließend im Zulassungsverfahren berücksichtigt. Bis zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes im Jahre 2009, in dem die zweistufige Prüfung für alle Bun-

---

<sup>252</sup> vgl. WIEGER 2008, S. 50; vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

<sup>253</sup> Richtlinien müssen von den Mitgliedsstaaten innerhalb eines bestimmten Zeitraums in nationales Recht umgesetzt werden. Wird dies nicht getan, sind sie unmittelbar geltend. In diesem Fall steht europäisches Recht über dem nationalen Recht.

<sup>254</sup> Der Begriff Schutzgüter umfasst Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und die Landschaft. Des Weiteren werden auch Kultur- und Sachgüter berücksichtigt.

<sup>255</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 276ff

desländer eingeführt wurde, gab es ausschließlich in Bayern eine feste Regelung zur Umsetzung der UVP.<sup>256</sup>

Die UVP bzw. *Milieu-effectreportage* wurde in den Niederlanden 1987 eingeführt und ist im Umweltschutzgesetz verankert. Die Niederlande standen der Einführung der Richtlinie nicht kritisch gegenüber, obwohl es wie in Deutschland bereits Umweltverträglichkeitsprüfungen auf den Planungsebenen gab. Auch in den Niederlanden muss die Umweltprüfung vor der Baugenehmigung durchgeführt werden, um die Ergebnisse in folgenden Planungen berücksichtigen zu können.<sup>257</sup>

### **Richtlinie 2001 / 42 / EG - Die Strategische Umweltprüfung**

Die Strategische Umweltprüfung (SUP) überprüft im Gegensatz zur UVP keine Projekte, sondern die Raumordnungspläne vor deren Verabschiedung. Die Richtlinie ist für die Raumordnung in hohem Maße relevant, denn sie nimmt unmittelbar Einfluss auf die Aufstellung der Pläne und gewichtet sie im Hinblick auf die Umweltbelange.

Die Einführung der SUP im Jahr 2005 wurde in Deutschland abgelehnt. Deutschland stand der Einführung skeptisch gegenüber, nachdem nun neben Projekten auch Pläne einer Prüfung unterzogen werden sollten. Kritisiert wurde die Notwendigkeit der Richtlinie, da die Berücksichtigung von Umweltbelangen bereits in hohem Maße in den Raumordnungsplänen integriert war und diese dabei eine starke Gewichtung inne haben. Umweltbelange besitzen in den bayerischen Raumordnungsplänen ein eigenes Fachkapitel und sind in Zielen weiterer Fachkapitel wie dem Naturschutz, Artenschutz und Landschaftsschutz enthalten. Die Umwelt ist ferner ein durchgängiges Prinzip in den Plänen bezogen auf die Festlegungen anderer Fachbereiche. Des Weiteren wurden in den letzten Jahren alle Ziele in den Plänen hinsichtlich des Leitprinzips der Nachhaltigkeit geprüft, das die Ökologie als eine von drei Säulen beinhaltet. Deutschland fand für seine Haltung nicht genügend Partner innerhalb der EU. Die Richtlinie wurde als integratives Verfahren in nationales Recht eingeführt. Umweltbelange werden in die Gesamtabwägung mit eingestellt. Pläne müssen nun bei der Neuaufstellung und Teilfortschreibung einer Umweltprüfung unterzogen werden.<sup>258</sup>

Auch die Niederlande standen der Einführung der Richtlinie kritisch gegenüber. Sie wurde ebenso als nicht notwendig betrachtet, denn wie auch in Deutschland bestanden bereits viele Regelungen zur Berücksichtigung von Umweltbelangen in Raumordnungsplänen. Der Umwelt kommt eine wichtige Rolle in der Raumordnung zu, da beide Ressorts in einem gemeinsamen Ministerium angesiedelt sind. Ferner gibt es Konzepte wie die *nationale landschappen* oder die *Ecologische Hoofdstructur*.<sup>259</sup> Diese sind eine bedeutende Grundlage für die Umweltpolitik und verleihen ihren Belangen ein besonderes Gewicht in der Raumordnung. Die Niederlande stimmten der Einführung der Richtlinie letztlich aber im Sinne einer geordneten Entwicklung aller Mitgliedsstaaten zu. Um die Berücksichtigung der Umweltbelange in Ländern mit

---

<sup>256</sup> vgl. GOPPEL 2007

<sup>257</sup> vgl. ARL/VROM 2003, S. 93; vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

<sup>258</sup> vgl. GOPPEL 2007

<sup>259</sup> Nationallandschaften und ökologische Hauptstruktur (dt. Übersetzung) Die EHS ist ein zusammenhängendes Netzwerk von bestehenden und noch zu entwickelnden Naturgebieten in den Niederlanden.

größeren Defiziten in der Raumordnung zu stärken, nahmen sie mehr Regulierung in Kauf.<sup>260</sup>

### **Richtlinie 92 / 43 / EWG und 79 / 409 / EWG - Flora-Fauna-Habitat und Vogelschutzrichtlinie**

Eine weitere raumrelevante Richtlinie ist die FFH- und SPA-Richtlinie, nach der 10 % der Fläche jedes Mitgliedsstaates als FFH-Gebiet ausgewiesen werden muss. Ziel ist der Erhalt natürlicher Lebensräume, wildlebender Tiere und Pflanzen. Zusammen mit der Vogelschutzrichtlinie SPA bildet sie das Netzwerk *Natura 2000* und damit eine wesentliche Grundlage für den Naturschutz in Europa. Die Richtlinien beeinflussen die Raumordnung in hohem Maße, denn sie haben direkten Einfluss auf die Planung und Projekte. Sie können bauliche Vorhaben, wirtschaftliche Aktivitäten und die Nutzung von Gebieten erheblich beeinträchtigen. Durch die Ausweisung von FFH- und SPA-Gebieten wird Umweltbelangen ein starkes Gewicht verliehen. Als Folge können weitere raumrelevante Belange bei zukünftigen Planungen nicht mehr berücksichtigt werden.<sup>261</sup>

Aus bayerischer Sicht wurde die Richtlinie als nicht notwendig angesehen. Der Naturschutz besitzt in Bayern bereits einen hohen Stellenwert und ist in einer Vielzahl von Naturschutzgebieten, Landschaftsschutzgebieten sowie dem Alpenplan verwirklicht. Diskussionspunkt bei der Umsetzung war die Frage, ob europäisches Recht nationales außer Kraft setzen darf. Mit dem Vorrang der Naturschutzbelange ohne die Möglichkeit einer vorausgehenden Abwägung durch die Raumordnung sind in einem FFH-Gebiet alle weiteren Nutzungen eingeschränkt. Dies stellt einen äußerst starken Eingriff in die nationale Raumordnung und deren Querschnittsbezug dar. Bayern versuchte die Gebiete bis zur Meldung durch eine Abwägung mittels des Raumordnungsverfahrens zu überprüfen, was im zeitlichen Rahmen allerdings nicht in vollem Umfang möglich war.<sup>262</sup> In Bayern und den meisten Bundesländern ist die FFH Verträglichkeitsprüfung als eigenständiges Verfahren außerhalb des ROV festgesetzt. In FFH-Gebieten ist eine Planung nur erlaubt, wenn diese den Erhaltungszielen nicht entgegensteht und keine negativen Auswirkungen auf die geschützten Arten und Lebewesen hat. Sind die Erhaltungsziele nicht zu erfüllen, bleiben Planungen selbst mit Maßnahmen zur Minimierung der Auswirkungen unzulässig.<sup>263</sup>

In den Niederlanden bestanden ebenfalls Schwierigkeiten bei der Umsetzung der FFH-Gebiete. Die Regelungen wurden als zu absolut angesehen. Auch hier stellte sich die Frage, in wieweit es zulässig ist, dass europäisches Recht in nationales Recht eingreift. Dies widerspricht in hohem Maße dem Verständnis der Raumordnung als einer demokratischen Planung, bei der Abwägung und Konsensfindung eine wesentliche Rolle spielen. Kritisiert wurde der Zwang, die Richtlinien in nationales Recht umzusetzen, ohne dass die Möglichkeit bestand, alle raumrelevanten Belange

---

<sup>260</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

<sup>261</sup> vgl. GOPPEL 2007

<sup>262</sup> Unter Androhung der Agrarmittelkürzung mussten die Gebiete ohne Vorprüfung nach Brüssel gemeldet werden. Nach dem Urteil des EuGH sollten nicht rechtzeitig gemeldete Gebiete von der EU als *faktische FFH Gebiete* ausgewiesen werden. Unabhängig von der Dringlichkeit eines Vorhabens wäre damit keine Ausnahme möglich gewesen. Förmlich festgelegten, also rechtzeitig gemeldeten Gebieten, wurde eine Ausnahmeregelung zugesprochen.

<sup>263</sup> vgl. BMU 2009

abzuwägen. Nach niederländischer Auffassung widerspricht die Richtlinie grundlegenden Planungsmerkmalen wie dem Querschnittsbezug, der Abwägung und der Koordinierungsfunktion. Um den zeitlichen Rahmen einhalten zu können, wurden die Gebiete aus einer bestehenden Naturkarte übernommen und ohne Vorprüfung gemeldet. Die Niederlande kämpfen bis heute mit der zu schnellen und unglücklichen Auswahl ihrer Gebiete. Raumordnung ist in den entsprechenden Gebieten weitgehend untersagt. Die Niederlande streben jedoch nach einer Lösung, indem sie andere Gebiete weiterentwickeln und diese gegen die ausgewählten Gebiete tauschen wollen. Damit soll auch insgesamt die räumliche Qualität gesteigert werden.<sup>264</sup>

## **Die Niederlande als Partner in EU Fragen?**

Zwischen Deutschland und den Niederlanden bestehen im Hinblick auf die Positionen zu den betrachteten raumrelevanten Richtlinien große Gemeinsamkeiten. Die Einführung der UVP Richtlinie befürworteten beide Länder, obwohl in den Niederlanden und in Deutschland bereits gut funktionierende Mechanismen zur Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen etabliert waren. Die Umsetzung der SUP war in beiden Ländern umstritten. Die Einführung wurde von beiden Ländern als nicht notwendig angesehen, da es bereits weitreichende Festlegungen zur Berücksichtigung von Umweltbelangen gab. Obwohl sich die Niederlande im Sinne einer geordneten Entwicklung Gesamteuropas letztlich für die Einführung der Richtlinie entschieden, sind sich beide Länder doch über die daraus folgende Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit dieser Richtlinien einig. Ferner besteht im Hinblick auf die Einführung der FFH und SPA Richtlinie eine vergleichbare Position. Die Niederlande und Deutschland standen der Einführung aufgrund einer bereits weitreichenden Berücksichtigung von Umweltbelangen skeptisch gegenüber. Beide Länder sahen sich mit der Frage konfrontiert, in wieweit die EU in die nationale Rechtsprechung eingreifen darf. Beide kritisierten einen zu starken Eingriff der Europäischen Union in die Raumordnung.

Die vergleichbaren Positionen sind auf eine gut funktionierende Raumordnung in Deutschland und den Niederlanden zurückzuführen. So ist beispielsweise der Naturschutz in beiden Ländern bereits stark im System der Raumordnung verankert, weshalb die Richtlinien als nicht notwendig angesehen wurden. Ferner erklären sich ähnliche Positionen aus einem vergleichbaren Verständnis von Demokratie, Querschnittsbezug, Abwägung und der Koordinierungsfunktion in der Raumordnung. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Deutschland und die Niederlande hinsichtlich der betrachteten Richtlinien in hohem Maße übereinstimmende Positionen vertreten haben und ein gemeinsames Verständnis in Bezug auf raumordnerische Fragen besteht. Damit erscheinen die Niederlande für die Zukunft durchaus ein geeigneter Partner bei der Behandlung raumordnungsrelevanter Fragestellungen durch die EU.

### *Der zukünftige Umgang mit raumrelevanten Richtlinien in den Niederlanden*

In den Niederlanden wird in diesem Zusammenhang über den zukünftigen Umgang mit raumrelevanten Richtlinien diskutiert. Dies ist auch für Bayern von Interesse. Aufgrund negativer Erfahrungen im Umgang mit raumrelevanten Richtlinien der EU, ist es den Niederländern ein wichtiges Anliegen, die räumlichen Effekte im Vorfeld näher zu untersuchen. Da den räumlichen Auswirkungen im Zuge der Einführung der Luftqualität Richtlinie nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wurde, mussten 50

---

<sup>264</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

laufende Projekte stillgelegt werden. Dies verdeutlichte die Notwendigkeit, das Geschehen in Brüssel zu verfolgen und die Auswirkungen neuer Richtlinien auf die Raumordnung und den Raum zu untersuchen. Infolge dessen wurde in den Niederlanden das Instrument *Quick Scan* im Rahmen des *Territorial Impact Assessments* entwickelt. Dieses soll in Zukunft helfen, Antworten darauf zu finden, welche Richtlinien raumrelevant sind, welche räumlichen Auswirkungen zu erwarten sind und welche Auswirkungen die Richtlinie auf wesentliche Festlegungen der Raumordnung hat. Mit einem kurzen Fragenkatalog zu wesentlichen Aspekten der Raumordnung soll in Zukunft die Raumrelevanz neuer Richtlinien überprüft werden.<sup>265</sup> Das Instrument wurde vom Ministerium in Zusammenarbeit mit den Provinzen und Gemeinden erstellt, weil diese am stärksten von der Umsetzung der Richtlinien betroffen sind und problemnahes Wissen besitzen. Für die Niederlande ist ferner Transparenz ein wichtiges Anliegen für die Zukunft. So bemühen sie sich darum, dass die EU zu erwartende raumrelevante Auswirkungen neuer Richtlinien den Mitgliedsstaaten offen legt. Nachdem die Kommission selbst die räumlichen Effekte von Richtlinien vor ihrer Festsetzung untersucht, setzten sich die Niederlande für zugängliche Ergebnisse ein. Das niederländische Raumordnungsministerium ist im Hinblick auf die Überprüfung der Raumbedeutsamkeit neuer Richtlinien auch am Umgang mit dieser Problematik in anderen Ländern interessiert. Bei ESPON Konferenzen fand sich bereits großes Interesse an einer Zusammenarbeit mit den Niederlanden. Dies könnte auch für Deutschland bzw. Bayern ein interessanter Ansatz zur Kooperation sein. So können sich die Mitgliedsstaaten über den Umgang und die Auswirkungen neuer Richtlinien austauschen und gleichzeitig Partner finden, die ähnliche Ansichten vertreten. Ferner könnte auch ein *Quick Scan* für Bayern erstellt werden, um möglichst früh Auswirkungen zu erkennen und reagieren zu können.<sup>266</sup>

### 3.2 Eine Raumentwicklungskompetenz für die Europäische Union?

Im Folgenden soll einer aktuellen raumbedeutsame Frage der EU Politik nachgegangen werden: Soll der EU im Rahmen des Vertrags von Lissabon und der damit eingeführten territorialen Kohäsion eine Raumentwicklungskompetenz zugesprochen werden? Zunächst soll auf die Rolle der EU als ein raumrelevanter Akteur und auf Ansätze einer Raumentwicklungskompetenz in der EU eingegangen werden. Ferner soll der Vertrag von Lissabon im Hinblick auf die territoriale Kohäsion betrachtet werden, um anschließend die Position Deutschlands und der Niederlande zur Übertragung einer Raumentwicklungskompetenz an die EU darzustellen.

#### *Die EU als raumrelevanter Akteur und Ansätze einer Raumentwicklungskompetenz der EU*

Die Diskussion um eine europäische Raumentwicklungskompetenz ist ein wichtiges Thema der Raumordnung, da sich die EU zunehmend zu einem bedeutenden raumrelevanten Akteur in Europa entwickelt hat. Der Europäischen Union wurden bereits viele Kompetenzen übertragen, die per se Einfluss auf die räumliche Ordnung und Entwicklung haben. Dies betrifft Bereiche wie die Landwirtschaft, die Wirtschaft, den

---

<sup>265</sup> Der Fragenkatalog *Quick Scan* befindet sich im Anhang. Mit ihm wird z.B. untersucht, welche Auswirkungen eine Richtlinie auf die Randstad, städtische Netzwerke, die wirtschaftlichen Kernregionen, die Mainports, Brainports und Greenports, das nationale ökologische Netzwerk oder auf die Umsetzung der Raumordnungspolitik hat.

<sup>266</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

Verkehr sowie die Umweltpolitik.<sup>267</sup> Ferner trägt die EU durch Forschung, raumwirk-  
same Förderprogramme wie INTERREG, Finanzmittel sowie durch die Struktur- und  
Regionalpolitik zur Raumentwicklung bei. Sie besitzt keine formelle Kompetenz zur  
Raumordnung, beschäftigt sich aber dennoch mit Fragen der räumlichen Ordnung.  
Trotz einer fehlenden Kompetenz sind Ansätze einer Raumentwicklung gegeben. Die  
Idee einer europäischen Raumentwicklung wurde bereits in den 60er Jahren von  
Deutschland aufgegriffen, von den Niederlanden weiterverfolgt und im Jahr 1989 auf  
Vorschlag von Frankreich mittels des *informellen Treffen der Raumordnungsminister*  
auf europäischer Ebene eingeführt. Ferner haben sich 46 Staaten in der CEMAT, der  
Europäischen Raumordnungsministerkonferenz, organisiert. Diese erarbeitet nicht  
verbindliche, übergeordnete, raumordnerische Zielvorstellungen für wesentliche eu-  
ropäische Fragestellungen. Die CEMAT erstellte 1983 eine Europäische Raumord-  
nungscharta und im Jahr 2000 ein Raumentwicklungskonzept. Des Weiteren be-  
schäftigt sich die *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*  
(OECD) mit dem Abbau der Disparitäten in Europa. Seit 1995 werden auch konkrete  
Maßnahmen im Rahmen des EFRE und der Gemeinschaftsinitiative *INTERREG* um-  
gesetzt. Schließlich gibt es noch einen *informellen Ausschuss für Raumentwicklung*,  
welcher die Zusammenarbeit zwischen den Staaten verstärkt.<sup>268</sup> Von Bedeutung ist  
auch die Erstellung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts *EUREK*, das als  
erstes raumordnerisches Papier 1999 vom Raumordnungsministerrat und damit von  
den Mitgliedsstaaten gemeinsam mit der Europäischen Kommission aufgestellt wur-  
de. Das unverbindliche, europäische Raumentwicklungskonzept bildet den politi-  
schen Rahmen für eine optimierte Zusammenarbeit zwischen raumbedeutsamen  
Fachpolitiken der EU und den Mitgliedsländern.<sup>269</sup>

#### *Der Vertrag von Lissabon vor dem Hintergrund einer europäischen Raumentwick- lungskompetenz*

Die EU ist ein Konstrukt, das nur die Politik ausführen darf, deren Kompetenzen ihr  
vertraglich von den Mitgliedsstaaten übertragen wurden. Nachdem ihr die Kompe-  
tenz zur Raumentwicklung nicht übertragen wurde, steht der EU die Ausführung die-  
ser Politik nicht zu. Im Jahr 1987 wurden die ökonomische und soziale Kohäsion  
durch die *einheitliche europäische Akte* eingeführt. Mit dem Vertrag von Lissabon  
wurde 2009 die territoriale Kohäsion als dritte Säule verankert. Dabei stellt sich die  
Frage, warum nun die territoriale Komponente neben der ökonomischen und sozia-  
len zunehmend an Bedeutung gewinnt. Die einfachste und zugleich aussagekräftigs-  
te Antwort findet sich im dritten Kohäsionsbericht: „*people should not be disadvanta-  
ged by wherever they happen to work or live in the Union*“.<sup>270</sup> Die Lebensbedingun-  
gen werden folglich nicht nur von sozialen und ökonomischen Aspekten bestimmt,  
sondern auch in hohem Maße durch räumliche Aspekte. Für die Raumordnung stellt  
sich nun die Frage, ob im Begriff der territorialen Kohäsion eine Raumentwicklungs-  
kompetenz der EU enthalten ist.

Für den Begriff der territorialen Kohäsion besteht keine einheitliche Definition. Zur  
Umsetzung gemeinsamer Politik ist es jedoch von Bedeutung, einen gemeinsamen  
Rahmen zu schaffen. Territoriale Kohäsion soll nach dem Vertrag von Lissabon in  
einer geteilten Verantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kom-  
mission liegen. Die Definition wurde durch die einzelnen Staaten in einem Grünbuch  
bestimmt, wobei der Begriff sowohl für als auch gegen eine Raumentwicklungskom-

---

<sup>267</sup> vgl. GOPPEL 2007

<sup>268</sup> vgl. NOETZEL 2000, S. 10ff

<sup>269</sup> vgl. SCHÄFER 2003; vgl. RITTER 2009

<sup>270</sup> DAVOUDI 2006, S. 1

petenz der EU ausgelegt werden kann.<sup>271</sup> Die jeweilige Position Deutschlands und der Niederlande soll im Folgenden näher betrachtet werden.

## Die deutsche Position

Die Auslegung des Begriffs der territorialen Kohäsion ist differenziert zu betrachten. Die europäische Raumentwicklungskompetenz setzt sich aus deutscher Sicht aus folgenden drei Einzelkompetenzen zusammen:

- horizontale Kompetenz bzw. Koordinierungskompetenz
- Raubeobachtungskompetenz
- materielle Kompetenz

Es stellt sich die Frage, ob nach dieser Definition der Begriff der territorialen Kohäsion im Sinne einer Raumentwicklungskompetenz für die EU ausgelegt werden kann. Aus deutscher Sicht hat die EU die horizontale Koordinierungskompetenz bereits inne. Die Berechtigung zur Koordinierung sollte allerdings nicht von einer Raumordnungskompetenz abhängen. Die Kompetenz zur Raubeobachtung ist am wenigsten umstritten, wenn auch zum Teil befürchtet wird, dass die Ergebnisse die Grundlage für die Auswahl der Fördergebiete werden könnten. Eine sachgerechte Feststellung räumlicher Aspekte ist jedoch aufgrund der Ortsferne der EU höchst problematisch. Letztendlich geht es aus deutscher Sicht um die Frage, ob der EU die materielle Kompetenz zur Regelung der Raumordnung gegeben werden soll.<sup>272</sup>

Der Bedeutungsverlust der Binnengrenzen in der EU und die Notwendigkeit, unterschiedliche Regelungen einzelner Mitgliedsstaaten auf einen Nenner zu bekommen, können als Argumente für eine Kompetenzabgabe herangezogen werden. Die sektoralen Umsetzungen, unabhängiges Planen und eine unzureichende Abstimmung zwischen raumrelevanten Fachbereichen der EU stellen oftmals ein Hindernis dar. Dennoch hat sich Deutschland gegen eine Raumentwicklungskompetenz der Europäischen Union ausgesprochen und verneint folglich die Anerkennung der materiellen Kompetenz. Wichtiger Argumentationspunkt ist das Subsidiaritätsprinzip, nachdem Entscheidungen auf der untersten Ebene getroffen werden sollen. Eine Abgabe der Kompetenz würde dem Verständnis dieses Prinzips entgegenstehen. Ferner könnte die EU bei einer zentralen Steuerung nur schwer auf kleinräumige Probleme eingehen, womit die Problem- und Ortsnähe nicht mehr gewährleistet wäre. Letztendlich kann der Bund die Kompetenz formal nicht übertragen, da diese in Deutschland bei den Ländern liegt.<sup>273</sup> Ein weiteres Merkmal der deutschen Raumordnung ist das Gegenstromprinzip, in dessen Kontext die Koordinierung eine wichtige Rolle spielt. Es ist wichtig, dass Raumordnung auf allen Ebenen stattfindet, auf denen raumrelevante Planung betrieben wird. Die Europäische Union kann das gestufte System der Raumordnung nicht ersetzen. Auch der bottom-up Ansatz wäre nur schwer zu verwirklichen. Ebenso wird eine Bedeutungszunahme der nationalen Ebene zu Lasten der Länder befürchtet.<sup>274</sup>

---

<sup>271</sup> vgl. GOPPEL 2007

<sup>272</sup> vgl. RITTER 2009

<sup>273</sup> vgl. GOPPEL 2007

<sup>274</sup> vgl. SCHMITZ 2000, S. 27ff



Der Begriff des territorialen Zusammenhalts<sup>275</sup> ist im EU Verfassungsvertrag mehrfach erwähnt, ohne Anführung einer Definition. Deshalb wurde sowohl der Begriff als auch die damit verbundenen legislativen Kompetenzen der EU im Bereich der europäischen Raumentwicklungspolitik nach dem Entwurf des EU Verfassungsvertrages in einem Positionspapier des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung ausgelegt.<sup>276</sup>

„Unter dem Begriff des territorialen Zusammenhalts wird [...] die kohärente Entwicklung des europäischen Raums verstanden.“<sup>277</sup> Nach Art. III-221 Abs. 1 sind sowohl die Mitgliedsstaaten als auch die Union zur hinreichenden Berücksichtigung und Verwirklichung des Ziels des territorialen Zusammenhalts verpflichtet. Diese muss im Rahmen der nationalen Politiken und Planungssysteme bzw. in den Fachpolitiken der EU erfolgen.<sup>278</sup> Gemäß Art. I-14 Abs. 2 c des Entwurfs des EU Verfassungsvertrages teilen sich die Union und die Mitgliedsstaaten die Zuständigkeit für den Bereich des territorialen Zusammenhalts. In diesem Rahmen können die Union und die Mitgliedsstaaten gesetzgeberisch tätig werden und eine verbindliche Rechtsakte erlassen. Nach Art. III-221 Abs. 3 ist die Union dazu ermächtigt, spezifische Maßnahmen außerhalb der Strukturfonds durch Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz festzulegen.<sup>279</sup> Die Kompetenz der EU zum Erlass von Rechtsakten wurde mittels Art. III-221 Abs. 3, vor allem im Hinblick auf den unscharfen Begriff der „spezifische Maßnahmen“ hin, durch den Rechtsausschuss der MKRO ausgelegt.<sup>280</sup> Die EU besitzt demnach eine Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Raumentwicklung, die jedoch beschränkt ist. Die legislative Kompetenz ist auf den „Erlass von koordinierenden, unterstützenden und fördernden Regelungen prozeduraler Art“<sup>281</sup> für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Planungen sowie von Regelungen zur räumlichen Koordination der Fachpolitiken ermächtigt, die für die Mitgliedsstaaten unverbindlich sind.<sup>282</sup> Damit wurden die legislativen Kompetenzen der EU im Bereich der Raumentwicklung zwar erweitert, Art. III-221 Abs. 3 weist der Union jedoch keine Kompetenz im materiellen Sinn zu, da diese unzulässigerweise in den Kompetenzbereich der Mitgliedsstaaten eingreifen würde.<sup>283</sup> Aus deutscher Sicht kann der EU folglich zwar die horizontale Kompetenz zugesprochen werden, die Übertragung einer materiellen Kompetenz ist jedoch keinesfalls gegeben. Bei dieser deutlichen Haltung bleibt jedoch anzumerken, dass in den nationalen Mitgliedsstaaten, d.h. in Deutschland in den Ländern, die Raumentwicklungskompetenz auch gerecht und verantwortungsbewusst wahrgenommen werden muss.

---

<sup>275</sup> Der Begriff des *territorialen Zusammenhalts* wird synonym zum Begriff der *territorialen Kohäsion* verwendet.

<sup>276</sup> vgl. MKRO 2005, S. 1ff

<sup>277</sup> vgl. MKRO 2005, S. 8

<sup>278</sup> vgl. MKRO 2005, S. 7ff

<sup>279</sup> Dies ist im Rahmen von Art. III-220 Abs. 1 zu sehen, nach dem die Union die Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts im Sinne einer harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes verfolgt. Die Union strebt vor allem an, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern (vgl. Konvergenzziel Art. III-220 Abs. 2 und MKRO 2005, S. 5)

<sup>280</sup> vgl. MKRO 2005, S. 3ff

<sup>281</sup> Die Beschränkung auf den Erlass von prozeduralen Vorschriften ist aus dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. I-11 Abs. 1) und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. I-11 Abs. 1 Satz 2) abgeleitet. Dem Prinzip der Subsidiarität kommt hier eine wesentliche Rolle zu, da Mitgliedsstaaten selbst in hohem Maße zur Förderung und Stärkung des territorialen Zusammenhalts beitragen können (vgl. MKRO 2005, S. 9)

<sup>282</sup> vgl. MKRO 2005, S. 12

<sup>283</sup> vgl. MKRO 2005, S. 9ff

## Territoriale Kohäsion à la Hollandaise

Auch in den Niederlanden fand eine rege Diskussion darüber statt, ob der EU mit der Einführung der territorialen Kohäsion eine Raumentwicklungskompetenz zu übertragen ist. Der Vertrag von Lissabon wurde von den Niederlanden akzeptiert, die Ministerin für Umwelt und Raumordnung hat sich aber gegen eine formale Raumentwicklungskompetenz der EU ausgesprochen. Auch aus niederländischer Sicht muss die Raumordnung in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten bleiben.<sup>284</sup>

Kontrovers diskutiert wurde die Auslegung des Begriffs der territorialen Kohäsion. Nach juristischer Prüfung wurde der Begriff als geteilte Verantwortlichkeit zwischen den Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission ausgelegt: *„In het Verdrag van Lissabon is het bevorderen van ‚territoriale cohesie‘ opgenomen als een gedeelde verantwoordelijkheid van de EU-Lidstaten en de Europese Commissie.“*<sup>285</sup> Die Niederlande sehen für die Definition des Begriffs der territorialen Kohäsion vor allem den Status des informellen Ministertreffens der Mitgliedstaaten und den räumlichen Einfluss der Sektorpolitik der EU als wesentliche Aspekte an.<sup>286</sup>

Die Übertragung einer Raumentwicklungskompetenz an die EU und der damit verbundene räumliche Einfluss bieten sowohl Chancen als auch Risiken. Durch die Globalisierung, die europäische Integration und den Bedeutungsverlust der Binnengrenzen wird Raumordnung auf einer höheren Ebene immer wichtiger. Dort sind derartige Herausforderungen oftmals besser zu lösen. Die Übertragung der Kompetenz wäre eine Chance, mehr Spielraum für Raumordnung auf europäischer Ebene zu schaffen. Dennoch haben sich die Niederlande gegen eine Raumentwicklungskompetenz der Europäischen Union ausgesprochen. Aus niederländischer Sicht wird das Subsidiaritätsprinzip als wichtigstes Argument gegen eine Abgabe der Kompetenz angeführt. So gilt: *„Doe niet op een hoger niveau, wat op een lager niveau goed geregeld kan worden.“*<sup>287</sup> Diese Sichtweise steht im Einklang mit den Dezentralisierungstendenzen der aktuellen Nota Ruimte, die den bottom-up Ansatz und das Subsidiaritätsprinzip fördert. In diesem Rahmen ist auch *multilevel governance* von wesentlicher Bedeutung für die Raumordnung. Der Begriff bezeichnet das Springen zwischen den Verwaltungsebenen und bezieht sich damit im Wesentlichen auf die Koordinierungsfunktion. Die Übertragung der Kompetenz an die EU würde aus niederländischer Sicht auch dem grundlegenden Prinzip einer demokratischen Planung widersprechen: *„ruimtelijke ordening is [...] een democratisch proces“.*<sup>288</sup> Ferner zeichnet sich Raumordnung durch Merkmale wie Abwägung, Koordinierung und Kompromissbereitschaft aus, die von wesentlicher Bedeutung sind und bewahrt werden müssen.

<sup>284</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

<sup>285</sup> Im Vertrag von Lissabon wird der Begriff der territorialen Kohäsion als geteilte Verantwortlichkeit der EU Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission ausgelegt. (dt. Übersetzung; VROM o.J., S. 1)

<sup>286</sup> Nach niederländischem Verständnis beinhaltet der Begriff der territorialen Kohäsion die Raumordnungs- und Regionalpolitik. In der Regionalpolitik wird zwischen dem Kohäsions- und Konkurrenzmodell unterschieden. Ersteres strebt nach gleichwertigen Rahmenbedingungen für alle Bürger und Räume Europas, das zweite setzt dagegen auf die spezifischen Vorteile der Regionen. Dabei soll die einzigartige Diversität an Räumen, Entwicklungschancen und politischer Erfahrung genutzt werden. Diversität ist das Potential Europas. (VROM o.J., S. 3ff)

<sup>287</sup> Mache nichts auf einer höheren Ebene, was auch auf niedrigerer Ebene geregelt werden kann (dt. Übersetzung; VROM o.J., S. 4)

<sup>288</sup> Raumordnung ist ein demokratischer Prozess (dt. Übersetzung; VROM o.J., S. 3)

Auch die seit der Ablehnung des EU Vertrages herrschende zurückhaltende und kritische Stellung gegenüber Themen der EU, spielt eine wesentliche Rolle im Hinblick auf die niederländische Position.

Die Niederlande haben sich formell gegen eine Raumentwicklungskompetenz der EU ausgesprochen. Umso mehr ist es ihnen ein Anliegen, dass eine Zusammenarbeit bei raumrelevanten Fragen zwischen den Mitgliedsstaaten besteht. Hierbei geht es um eine enge Zusammenarbeit ohne Kompetenzabgabe. Wissensaustausch, gemeinsame Lösungssuche und die Zusammenarbeit der Minister, sind bei in hohem Maße raumbedeutsamen Herausforderungen wie dem Klimawandel, dem Demographischen Wandel oder Migration von wesentlicher Bedeutung. Die Niederlande fordern deshalb ein Forum auf europäischer Ebene, in dem sich Kommission und Mitgliedsstaaten austauschen und die Mitgliedsstaaten die Initiative zur Lösung von Raumordnungsproblemen ergreifen können. Die Zusammenarbeit soll aber nicht im Rahmen der Kommission stattfinden, da diese andere Ziele verfolgt und dadurch ihren Einfluss steigern könnte. Daher wird der Erhalt der *informellen Begegnung der Minister der EU-Mitgliedsstaaten*, verantwortlich für Raumordnung und Regionalpolitik als wichtig erachtet. Allerdings soll ihr kein formeller Status verliehen werden, damit sie keine verbindlichen Entschlüsse fassen kann. Die Niederlande streben nach einer intensiven Zusammenarbeit auf europäischer Ebene, um gemeinsam Probleme zu lösen, deren Umsetzung aber auf der Ebene der Mitgliedsstaaten erfolgen soll. In diesem Rahmen ist zu erwähnen, dass sich die Niederlande auch für eine Fortschreibung des EUREK ausgesprochen haben.<sup>289</sup>

### **Die Niederlande als Partner in EU - Fragen?**

Sowohl Deutschland als auch die Niederlande haben den Vertrag von Lissabon unterzeichnet. Beide Länder haben sich aber gegen die Übertragung der Raumentwicklungskompetenz an die EU im Rahmen der territorialen Kohäsion ausgesprochen. Die Abgabe der Kompetenz beinhaltet sowohl Chancen als auch Risiken. Chancen bietet sie vor allem vor dem Hintergrund der Globalisierung und dem Zusammenwachsen Europas. Inhaltlich führen die Niederlande und Deutschland für die Begründung ihrer Entscheidung das Subsidiaritätsprinzip als wichtigstes Argument auf. Die inhaltliche Begründung der Niederlande entspricht damit dem bayerischen Verständnis. Die Niederlande gehen dabei noch einen Schritt weiter und führen an, dass die Abgabe auch dem Prinzip einer demokratischen Planung widerspräche. Gleichzeitig wird an der niederländischen Argumentation der hohe Stellenwert von Merkmalen wie der Abwägung, der Koordinierung und der Konsensfindung in der Planung deutlich. In den Niederlanden wird die Position Deutschlands als Ausdruck der wertgleichen Lebensbedingungen und des hohen regionalen Entwicklungsdenkens gesehen. Des Weiteren betonen die Niederlande die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit bei europäischen Raumordnungsfragen, auch ohne eine Abgabe der Kompetenz. Sie streben nach einer Zusammenarbeit ohne den Einfluss der Kommission. Sie wollen gemeinsam raumrelevante Herausforderungen auf europäischer Ebene angehen, die unbestritten von hoher Bedeutung sind. Ein Unterschied zwischen beiden Ländern besteht hinsichtlich der Auslegung des Begriffes der territorialen Kohäsion, da in den Niederlanden nicht zwischen mehreren Einzelkompetenzen unterschieden wird. Zusammenfassend ist zu sagen, dass die niederländische Position in hohem Maße mit

<sup>289</sup> vgl. VROM o.J., S. 1ff; vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung

der deutschen bzw. bayerischen übereinstimmt. Dies ist eine entscheidende Grundlage für eine zukünftige Zusammenarbeit in europäischen Fragen der Raumordnung. Damit stellen die Niederlande auch hier einen wichtigen potentiellen Partner zur Durchsetzung von Interessen in europäischen Fragen dar.

Bei der Betrachtung der raumrelevanten Richtlinien der EU, als auch der Stellung zur Raumentwicklungscompetenz hat sich gezeigt, dass große Gemeinsamkeiten zwischen Deutschland und den Niederlanden bestehen. Es wird deutlich, dass in Bayern und den Niederlanden deutliche Parallelen hinsichtlich der Raumordnungskultur und -mentalität vorhanden sind. In Bezug auf die Aufstellung raumrelevanter Richtlinien ist es von Bedeutung, dass Westeuropa als ein Vorbild für Osteuropa agiert, da hier aufgrund historischer und politischer Gegebenheiten noch unbestreitbare Defizite in der räumlichen Planung bestehen.<sup>290</sup>

#### 4 Lernen von den Niederlanden an einem ausgewählten Beispiel

*„a lot of countries look at it (the Netherlands) to learn from it.”*  
(zit. aus: STURM 2009, S. 14)

##### *Ein Blick über die Grenze*

Im Zeitalter der Globalisierung stehen Länder vor einer Vielzahl an raumbeeinflussenden Herausforderungen, wie beispielsweise dem Klimawandel oder dem Demographischen Wandel. Dabei bietet es sich naturgemäß an, im Sinne von best-practice und Benchmarking einen Blick über die Grenze zu werfen, um vom Umgang anderer Länder mit Herausforderungen zu lernen. Dies gilt auch für die Disziplin der Raumordnung. Die Niederlande genießen international den Ruf als Vorbild bezüglich neuer Ideen, Ansätze und Projekte in der Raumordnung. Von Bedeutung ist dabei die in hohem Maße projektbezogene Planung, denn Projekte sind einfacher zu übertragen als etwa administrative Aspekte oder Pläne. Die niederländische Planung kann hinsichtlich vieler Bereiche als Vorbild dienen. Dies mag bereits das vorausgehend Gesagte belegt haben. Im Folgenden soll nun zum Abschluss der Arbeit ein aktuelles Projekt exemplarisch ausgewählt und vorgestellt werden, das am konkreten Einzelfall das Beispielhafte und Vorbildliche niederländischer Raumordnung verdeutlichen könnte.

##### *Die Betrachtung der Raumordnung als Disziplin*

Vorgestellt werden soll ein Projekt, das sich der Raumordnung als Disziplin selbst widmet. Diese ist auf die Zukunft ausgerichtet, weshalb es ein wichtiges Anliegen bedeutet, sie stets weiterzuentwickeln. Ziel des Projekts ist es, aus der Vergangenheit zu lernen, um auch zukünftig eine erfolgreiche Raumordnung betreiben zu können. Der Inhalt betrifft das Erstellen eines *Kanons*, eines äußerst populären Instrumentes in den Niederlanden.<sup>291</sup> Hier soll nun konkret das Projekt *CanonRO.nl* und *InternationalCanonRO.nl* vorgestellt werden. Da diese eng miteinander verflochten sind und schwer voneinander getrennt betrachtet werden können, sollen die wesent-

<sup>290</sup> vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag aus dem Fachbereich Raumordnung; vgl. PLANDER 2008, S. 89ff

<sup>291</sup> Der Begriff *Kanon* ist in Deutschland eher ungebräuchlich und wird insbesondere im Zusammenhang mit einem Literaturkanons verwendet. Dies ist in diesem Fall eine Liste mit als bedeutend angesehenen Büchern. Allgemein ist der Begriff als eine Sammlung von Werken definiert, die von der Gesellschaft als wichtig erachtet werden. Modern ausgedrückt handelt es sich um eine ‚Best of‘ Liste in Bezug auf ein bestimmtes Thema.

lichen Aspekte beider Projekte dargestellt werden. Das nationale Projekt *CanonRO.nl* bildet den Rahmen für das internationale Projekt *InternationalCanonRO.nl*. Dieses gliedert sich als Teilprojekt in das nationale Projekt ein und wurde von der Autorin der vorliegenden Arbeit für das niederländische Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt durchgeführt. Im Folgenden soll zunächst auf die Entwicklung des erwähnten Instrumentes hin zu einem Instrument der Raumordnung eingegangen werden. Nachfolgend wird das nationale Projekt *CanonRO.nl* als wesentliche Grundlage und anschließend das internationale Teilprojekt *InternationalCanonRO.nl* näher erörtert.

#### **4.1 Die Geschichte des Kanons - Vom populären Ansatz zum Instrument der Raumordnung**

##### *Der Siegeszug des Instrumentes - Der Kanon als ein populäres Instrument in den Niederlanden*

Im Jahr 2005 startete das *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap* das Projekt *De Canon van Nederland*.<sup>292</sup> Ziel des Kanons war es, die Besonderheiten der niederländischen Kultur und Geschichte in einer Liste von 50 Highlights herauszustellen. Ausgewählt wurden beispielsweise berühmte Niederländer wie *Vincent van Gogh*, die Kunstrichtung *De Stijl* und geschichtliche Ereignisse wie die *Einführung des Grundgesetzes*. Sie stellen eine Auswahl an Gründen und Ereignissen dar, die verdeutlichen, warum sich die Niederlande zu dem Land entwickelt haben, das sie heute sind. Es handelt sich auch um ein identitäts- und mentalitätsbildendes Instrument, da hervorgehoben wird, was das Land ausmacht, was es geprägt hat und worauf man mit Recht stolz sein kann. In den Niederlanden war das Projekt so erfolgreich, dass der Inhalt des historischen Kanons seit 2009 in der Schule gelehrt wird. Mit diesem Erfolg ist es in den Niederlanden äußerst populär geworden, einen Kanon zu erstellen. Heute gibt es etwa 20 bis 30 dieser Aufstellungen. Viele Städte wie Amsterdam (*de Canon van Amsterdam*) oder Den Haag (*de Haagsche canon*) haben einen eigenen Kanon erstellt. Auch Provinzen wie Friesland (*Friese Canon*) oder Regionen wie das Grüne Herz (*Canon van het Groene Hart*) reihen sich in diese Liste ein.<sup>293</sup>

---

<sup>292</sup> Ministerium für Erziehung, Kultur und Wissenschaft / Der (historische) Kanon der Niederlande (dt. Übersetzung)

<sup>293</sup> vgl. DE CANON VAN NEDERLAND; vgl. STURM 2009 S. 5ff

**Abb. 31: Auswahl an Kanons in den Niederlanden (Der Kanon des Grünen Herzens, Der Kanon der Provinz Friesland und Der historische Kanon der Niederlande)**



**Quelle:** Präsentation vom 15.12.09 im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie / NRW

### *Der Kanon als ein Instrument der Raumordnung*

Im internationalen Kontext werden die Niederlande oft als ein Vorbild dafür genannt, was mit einer guten Planung zu erreichen ist. Mit der Fortschreibung der *Nota over de ruimtelijke ordening* wurden jedoch im Kontext der neuen Steuerungsphilosophie Kompetenzen dezentralisiert und lokalen Planungsbehörden übertragen. Durch den Kompetenzverlust der nationalen Ebene stellt sich für diese zunehmend die Frage, welche Aufgaben ihr noch zukommen und welche Bedeutung ihr verbleibt. Dies war ein bedeutender Schritt in einer anhaltenden Diskussion über die Frage, ob sich die Raumordnung in den Niederlanden derzeit in einer Krise befindet.

Im nationalen Projekt *CanonRO.nl* soll mit der Erarbeitung eines Kanons die Bedeutung der Raumordnung selbst herausgestellt werden. Gesucht wurde beispielsweise nach Konzepten, Plänen, Personen oder Projekten, welche die Disziplin und den Raum beeinflusst und geprägt haben. Für das Ministerium gab es mehrere Gründe für die Durchführung des Projekts.

- *Die Diskussion um eine Krise in der Raumordnung und die Zukunft der Disziplin*  
Vor dem Hintergrund der Diskussion um eine Krise in der Raumordnung war es das Ziel, die Bedeutung der Raumordnung aufzuzeigen und herauszustellen, was die nationale Ebene bisher alles geleistet hat. Das Projekt hat ferner die Zukunft der Raumordnung zum Thema. Das Ministerium möchte aus der Vergangenheit lernen, um auch zukünftig erfolgreiche Raumordnung betreiben zu können. Aus einem Überblick über Erfolge und Misserfolge soll abgeleitet werden, auf welche Schwerpunkte zukünftig gesetzt werden sollte.

- *Marketing für die Raumordnung und Steigerung der Öffentlichkeitswirkung*  
Der Kanon hat sich zudem in den Niederlanden als einflussreiches Marketinginstrument bewiesen: „*De canon is marketingmiddel, hitlijst en zelfs, een bruikbaar instrument om the politiek te beïnvloeden. De populariteit van dit nieuwe genre kent geen grenzen.*“<sup>294</sup> Wichtig ist dabei die Eigenschaft, Identität zu erzeugen. Mit dem Instrument wird auch der Blick auf das Wesentliche gerichtet. Ziel ist es ferner, eine anhaltende Diskussion in der Gesellschaft über die Raumordnung auszulösen.
- *Eine gemeinsame Sicht auf Raumordnung*  
Das Projekt stellt heraus, was niederländische Raumordnung ausmacht und liefert einen Überblick über bedeutende Planungsschwerpunkte, Pläne, Projekte, etc. Die Zusammenstellung soll auch als grundlegendes Wissen für eine neue Planergeneration dienen, die oftmals aus verwandten Fachrichtungen kommt und infolge dessen keine vertieften Kenntnisse mehr über vergangenes besitzt. Der Kanon geht damit der Frage nach: Was muss man über die niederländische Raumordnung wissen?<sup>295</sup>

#### *Die Erstellung des CanonRO.nl*

Im Jahr 2008 startete das Ministerium zusammen mit dem *Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV)*<sup>296</sup> den Kanon der niederländischen Raumordnung *CanonRO.nl*<sup>297</sup>. Ziel ist die Zusammenstellung einer Liste an Highlights der niederländischen Raumordnung. Ein Highlight ist nicht als ein erfolgreich durchgeführtes Projekt definiert, von Bedeutung ist vielmehr dessen Beitrag zu dem, was die Disziplin heute ausmacht.<sup>298</sup> Ein erster wichtiger Projektabschnitt war das Zusammenstellen von Highlights der Raumordnung. Ein breites Spektrum wurde durch mehrere Workshops zu Themen wie Personen, Natur, Wasser, Arbeiten, Geschichte, Leben usw. ausgewählt. Gesucht wurde nach bedeutenden Persönlichkeiten, Projekten, Plänen oder Konzepten der Raumordnung. In moderierten Runden mit Vertretern aus der Raumordnung, Architektur, Stadtplanung, Wissenschaft, Politik und Wirtschaft wurden die Besonderheiten zu verschiedenen Themen diskutiert. Insgesamt wurden etwa 200 Punkte zusammengetragen, die auf der Internetseite des Projekts mit einer Beschreibung, Begründung und Bildern eingestellt wurden. Nachdem der Kanon der niederländischen Raumordnung das Ergebnis eines demokratischen Prozesses sein sollte, konnte jeder interessierte Bürger und Fachkundige selbst Vorschläge auf der Internetseite einbringen. Als ein weiterer Projektabschnitt startete im Februar 2010 die Abstimmung für die Auswahl. Diese war für Fachleute und interessierte Bürger offen, die ihre Favoriten im Internet wählen konnten. In der letzten Phase hat im Juli 2010 eine Fachjury, bestehend aus Städteplanern, Architekten, Professoren und einem Bürgermeister, aus den bis dahin am meisten gewählten Punkten eine endgültige Auswahl von 35 Highlights für den Kanon der niederländi-

<sup>294</sup> Der Kanon ist ein Marketingmittel, eine Hitliste und ein brauchbares Instrument, um die Politik zu beeinflussen. Die Popularität dieses neuen Instrumentes kennt keine Grenzen (dt. Übersetzung; BINNENLANDSE BESTUUR)

<sup>295</sup> vgl. Experteninterview mit einer Mitarbeiterin im Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag und Teammitglied des Projekts CanonRO.nl

<sup>296</sup> Das niederländische Institut für Raumordnung und Wohnungswesen (dt. Übersetzung) organisiert raumplanerische Aktivitäten und stellt eine Plattform für Experten dar.

<sup>297</sup> „*CanonRO.nl*“ ist sowohl der Projektname als die Internetseite des Projekts. Die Abkürzung steht für den Begriff **Canon van de Ruimtelijke Ordening Nederland** (dt. Kanon der Raumordnung.Niederlande)

<sup>298</sup> vgl. CANONRO.NL; vgl. STURM 2009, S. 6ff

schen Raumordnung getroffen.<sup>299</sup> In nachfolgender Abbildung ist der CanonRO.nl der niederländischen Raumordnung dargestellt.<sup>300</sup>







---

<sup>299</sup> vgl. STURM 2009, S. 6ff; vgl. CANONRO.NL; Beobachtende Teilnahme in Workshops *Arbeiten* (13.05.09/Amsterdam), *Der Einfluss der Regierung auf die Raumordnung* (26.05.09/Den Bosch), *Leben* (24.06.09/Almere) und der Abschlusskonferenz und Präsentation des CanonRO.nl (30.07.10/Amsterdam)

<sup>300</sup> Die Auswahl wurde in Niederländisch belassen. Ausgewählt wurden beispielsweise Planungskonzepte, wie das *Grüne Herz und die Randstad*. Das Konzept des Grünen Herzens ist Ausdruck des Verhältnisses zwischen Stadt und Land. Es beschreibt den offenen Naturraum zwischen den Städten der Randstad, der eine wichtige Erholungsfunktion für dessen Bewohner inne hat. Das Konzept der Randstad gilt als treffendes Vorbild für die Bündelung städtischen Wachstums mit Erhaltung des Naturraums. International gilt die Randstad zusammen mit dem Rhein Ruhr Gebiet, als Prototyp einer polyzentrischen Metropole. Großen Beitrag dazu leistete Peter Hall mit dem Werk *The World Cities* (1966), in dem er die Randstad auf gleiche Augenhöhe mit monozentrischen Metropolen wie London und Paris setzte. Weiterhin wurden beispielsweise auch bedeutende Planungen wie die Deltawerke ausgewählt. Sie sind Ausdruck des Einflusses des *Rijkswaterstaat* (Reichswasseramt) auf die Raumordnung und den Raum. Die Deltawerke, eine Reihe von Dämmen entlang der Küste, wurden als Reaktion auf die große Sturmflut 1953 gebaut. Mit deren Bau ließ sich das Land die Nutzung seines Raums nicht mehr von der Macht des Wassers diktieren. (vgl. CANONRO.NL)



Abb. 32: Der CanonRO.nl - Die Highlights des niederländischen Raumordnung

Bouwstenen van Nederland		CANONRO.nl		Het verhaal achter een door mensenhanden gemaakt land	
	<b>Amsterdam Zuid Berlage</b> Nets zo Nederlands als de opeenvolgende generaties uitdagingen - van Berlage tot stempels, bloemkruisjes en Vinex.		<b>AUP Amsterdam</b> Functionalisme: alles een eigen hoek - wonen, werken en recreëren - een liefst wetenschappelijk onderbouw.		<b>Bekkerstel Beerze Reusel</b> Veranderend waterbeheer zorgt voor nieuwe natuur, zowel kleine beken als grote rivieren krijgen weer ruimte.
	<b>Céramique</b> Van veranderd fabrieksterrein tot succesvolle statusrijk aan het water. Diverse steden krijgen met dit soort 'stedenprojecten' een impuls.		<b>Dopperbuurt</b> Hier begon de stadsrevisie, zijn kaatsdag, grote kantoren en verkeerswegen maar maar 'bouwen voor de buurt'.		<b>Deltawerken</b> Nederland is de belangrijkste Europese delta. Water bepaalt onze inrichting. Minderen we neebewegen of water weerstaan met technische hoogstandjes?
	<b>De Grote Karel</b> Klakers hebben getoond hoe we met hergebruik van oude gebouwen steden vitaal en creatief kunnen maken.		<b>Haagse Beemden</b> Draai het reis om. Begin met met (steden)bouwplannen maar met het landschap en pas je daaraan aan.		<b>Lijssmeerpolders</b> Als we ruimte tekort komen, maken we het bij - met polders en landsaanzettingen in zee.
	<b>Lijnbaan</b> De westeropbouw was vol optimisme, om alles anders en beter te doen. Zoals de innovatieve Lijnbaan: een verkeersvrije winkelstraat.		<b>Mainports Rotterdam en Schiphol</b> Succesvol beleid om de economie uit crisis van de jaren tachtig te helpen: ruimte scheppen voor de belangrijkste aanjagers.		<b>Midden-Delfland</b> 'Biffrzone' die nu bewijst van 50 jaar volhouden van beleid: open gebied in de Randstad wordt steeds waardevoller.
	<b>Nederweert</b> Grootschalige reconstructie van randgebieden in Zuid- en Oost-Nederland moet intensieve verbodt verbinden met natuur, landschap en milieu.		<b>Nieuwe Hollandse Waterlinie</b> Militairen bepaalden veel stedenbouw en landschap. Met de WWII bijoorbeeld - moit gewerkt, nu dich van grote waarde.		<b>Oostelijke mijnstreek</b> Symbool voor de kunst een regio nieuw leven te geven als een complete tak van industriële verrijking.
	<b>Randstad en Groene Hart</b> Stad en land als mai en contramail. Basis van alle ruimtelijk beleid in Nederland. Alrijt onder druk.		<b>Randstadrail</b> Steden worden netwerksteden, met tal van centra en woongebieden. Regionaal openbaar vervoer versterkt de samenhang.		<b>Rijksstraatwegplan</b> Wegen tussen steden, bij elk weer begaanbaar - een revolutie die 19' eeuwse Nederland van karakter veranderde.
	<b>Tielerwaard</b> Arm platteland werd productief gemaakt met ruilverkaveling. Grote ingrepen die subtieler werden bij latere landinrichting.		<b>Tuindorp Heveadorp</b> Het ideaal van valen: wonen in het groen. Hoe realiseren we dat? Dit dorp is een van de varianten.		<b>Vinex Leidsche Rijn</b> Grootste voorbeeld van wat een markt is geworden: Vinex. Uitbreidingswijken die resultaat zijn van knap georganiseerd verstedelijkingbeleid.
	<b>Bolwerkparken van Zwolle</b> Eind 19' eeuw zijn stadsmuren en bolwerken omgevoerd tot oases van groen: een aan de rand van steden, nu er middenin.		<b>Bokjeskaart</b> Leg deze kaart uit 1966 naast Nederland nu en zie hoe visionair de plannemakers zijn geweest.		<b>Ecologische Hoofdstructuur</b> Dertig jaar lang natuurgebieden aanmerken tot plannen en dieren de ruimte hebben om te overleven.
	<b>Groenkeern Houten</b> Van 3 miljoen woningen midden jaren zestig naar 7 miljoen nu, is met groenkeern in goede banen geleid.		<b>Knooppunt Oudeenrijp</b> Napoleon liet ons rijksstraatweggen na. Pas in 1927 werd weer een rijkswegplan opgesteld - de invloed ervan was enorm.		<b>Kooiweijerzand</b> Als de commissie Weevers er niet was geweest, was alle hiel, stuifzand en veen verdwenen.
	<b>Nagele</b> Symbool voor de maskare samenleving - ook de bevolking van de Lijssmeerpolders werd gekneed.		<b>Naardermeer</b> Symbool voor natuurheer en in latere jaren natuurontwikkeling. Het had ook de vulnisselbeld van Amsterdam kunnen zijn.		<b>Paleistkwartier 's Hertogenbosch</b> Voorbedding samenwerking van NS, gemeente, rijksverheid en private ondernemers met toonaangevend resultaat.
	<b>Pieterpad</b> Publiekverheid die, 'verwoerd' op de ruimtelijke ordening, het oopende voor het belang van lange afstandspaden.		<b>Ruimte voor Korenwoif</b> We beschermen natuurgebieden maar ook zoetzame dieren en planten als die ergens anders voorkomen - lastig of goet?		<b>Sokstraatkwartier Maastricht</b> Van gruis tot dureste staatswijk - een metamorfose die in de jaren zestig het denken over binnensteden veranderde.
	<b>Zuid-Willemsvaart</b> Pas in de 19' eeuw werd Nederland van waterwegenland een spoorwegenland. Rivieren en kanalen bepaalden het functioneren		<b>Waddenzee</b> Werelderfgoed, belangrijk voor onze ecologie maar ook voor vissers, aardgaswinning en havens. Planologie is evenwichtskunst.		

Quelle: CANONRO.NL

## 4.2 Das Projekt InternationalCanonRO.nl

### *Projektbeschreibung*

Da das Teilprojekt *InternationalCanonRO.nl* von der Autorin der vorliegenden Arbeit durchgeführt wurde, bietet sich eine Darstellung aus der Sicht teilnehmender Beobachtung besonders an. Das Projekt liefert nicht nur einen Einblick in die Idee und Konzeption des Instrumentes, sondern gleichzeitig auch einen inhaltlichen Blick auf die niederländische Raumordnung aus internationaler Sicht. Dies ist auch vor dem Hintergrund der Themenstellung der Arbeit von Interesse. Wie der Titel bereits andeutet, untersucht das Teilprojekt *InternationalCanonRO.nl* ebenfalls die niederländische Raumordnung, allerdings aus einer internationalen Sicht. Diese wird im Ausland oftmals als Vorbild bezeichnet. Ziel des Projekts war die Erstellung eines Kanons, also eine Zusammenstellung an Besonderheiten der niederländischen Raumordnung aus internationaler Sicht. Was also erachten internationale Experten an der Raumordnung in den Niederlanden als besonders? Während die niederländische Planungsgemeinschaft ihre Highlights im nationalen *CanonRO.nl* darlegen konnte, kommen internationale Planer im *InternationalCanonRO.nl* zu Wort. Das Hauptaugenmerk des Projekts lag auf der Erstellung des Kanons, gleichzeitig wurde aber auch die Möglichkeit ergriffen, weiteren vertiefenden Fragen nachzugehen. Dabei wurden folgende Projektziele verfolgt:

- Was sind **HIGHLIGHTS** der niederländischen Raumordnung aus internationaler Sicht?
- Was **DENKEN** internationale Planer über niederländische Raumordnung? Ziel war es, mehr über das Bild der niederländischen Raumordnung im Ausland zu erfahren. Was wird mit den Niederlanden assoziiert? Werden die Niederlande wirklich als ein Vorbild gesehen?
- Was kann niederländische Raumordnung von anderen Ländern **LERNEN**? Ziel war es, von internationalen Experten und deren Erfahrung zu lernen. Was ist besonders an der Raumordnung im Land des Befragten und was können die Niederlande davon lernen? Welche Ratschläge geben sie, um die niederländische Raumordnung zu verbessern?<sup>301</sup>

### *Durchführung*

Das Projekt ist eine Untersuchung aus internationaler Perspektive. Eine allgemeine europäische Sicht ist allerdings schwierig, da sich die Raumordnung selbst in den EU-Mitgliedsstaaten aufgrund der Geographie und unterschiedlicher Verwaltungsstrukturen stark voneinander unterscheidet. Stellvertretend wurde Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Schweiz und die USA als die wichtigsten Vertreter Europas und Amerikas ausgewählt. Die internationale Planungsgemeinschaft wurde mittels eines Fragebogens befragt. Dabei wurden als Zielgruppe Planer aus der Praxis und der Theorie definiert, womit eine unterschiedliche Sichtweise auf die Fragestellung gewährleistet war. Für die Befragung konnte eine herausstehende Gruppe mit durchaus bekannten Planern gewonnen werden. Darunter waren neben Praktikern auch Professoren von Universitäten, Präsidenten von Planungsorganisationen, Mitglieder der deutsch - niederländischen Raumordnungskommission und Mitarbeiter nationaler Ministerien.<sup>302</sup> Abschließend wurde ein Experteninterview mit einem Pro-

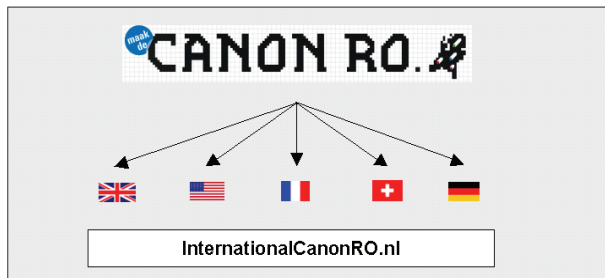
---

<sup>301</sup> vgl. STURM 2009, S. 8ff

<sup>302</sup> Der größte Teil der Befragten kam aus Deutschland (17) gefolgt von den USA (8), Großbritannien (8), Frankreich (3) und der Schweiz (3). Mit 34,7 % (43 aus 124) war die Rücklaufquote der Um-

fessor für Raumplanung der Technischen Universität Delft geführt, um die Zusammenhänge der Ergebnisse zu klären.<sup>303</sup>

**Abb. 33: Beteiligte Länder der Studie**



**Quelle:** STURM 2009, S. 8

### *Die Highlights - Besonderheiten niederländischer Raumordnung aus internationaler Sicht*

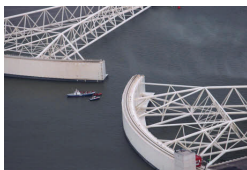
Die Untersuchung enthält viele erwähnenswerte Aspekte. Im Folgenden sollen die von internationalen Experten gewählten Highlights der niederländischen Raumordnung kurz erläutert werden. Als Ergebnis des *InternationalCanonRO.nl* sind sechs Highlights zu nennen: *Das Grüne Herz, Culture of Design, Bürgerbeteiligung, langfristige Planung, New Towns* und *Zuiderzeepolder*.



Inmitten der dicht besiedelten Randstad liegt das dünn besiedelte „Grüne Herz“. Es dient als Erholungsraum für die Einwohner der Randstad.

#### *Das Grüne Herz*

Das meist gewählte Highlight ist das Konzept des Grünen Herzens. Argumente sind die Einzigartigkeit dieses Plans („*It is close to unique in planning initiatives, world-wide.*“), die Symbolik und klare Vision („*it has such a big symbolic power that everybody can understand it*“) und der Aspekt, ein großes Gebiet in einem so dicht besiedelten Raum freizuhalten („*it is fascinating that it is possible to keep a big area free in such a densely populated area*“).



Dieser Begriff bezieht sich auf die Niederlande als ein „*man made country*“ und die lange Planungstradition, die von der Landgewinnung bis zur Architektur reicht.

#### *Culture of Design*

Ein weiteres Highlight ist die lange Planungstradition und -mentalität in den Niederlanden. Diese wird als einzigartig betrachtet („*The culture of design [...] does distinguish the Netherlands. There is a strong culture of planning.*“) Der Begriff beschreibt die Planungsmentalität und eine starke Verbindung zwischen der Raumordnung, dem Städtebau und der Architektur.

frage hoch. Der Fragebogen und eine Übersicht der Teilnehmer befinden sich im Anhang. (vgl. STURM 2009, S. 10)

<sup>303</sup> vgl. STURM 2009, S. 8ff



Niederländischer Raumplanung wird ein hoher Grad an Bürgerbeteiligung nachgesagt.

### Bürgerbeteiligung

Die Bürgerbeteiligung in den Niederlanden wird ebenfalls als besonders hervorgehoben („*this is what the Netherlands are famous for*“) und als Vorbild betrachtet („*it is a role model, exemplary approach, strong characteristic*“). Kriterium für die Wahl war eine starke Position der Bürger und die damit umgesetzte Realisierung des Demokratiedenkens in der Raumordnung.



Niederländische Raumplanung ist in hohem Maße langfristig ausgerichtet. Beispiel ist die Strukturvision Randstad 2040.

### Langfristige Planung

Ferner wurde die langfristige Planung als wesentliches Merkmal ausgewählt. Sie wird als wichtige Eigenschaft und Vorbild bezeichnet. Hervorgehoben wird eine ausgeglichene Balance zwischen kurzfristig orientierter Tagespolitik und langfristiger Planung („*It is important to have a long term vision in planning, and the Dutch seem to have the ability to see the benefit of this*“).



Im 20. Jahrhundert wurden New Towns nahe der großen Städte (wie Zoetermeer nahe Den Haag) oder auf neu geschaffenen Poldern (wie Almere) gebaut.

### New Towns

Ein weiteres Highlight sind die New Towns. Da einige neu geplante Städte wie Almere in einem Gebiet errichtet wurden, das einst Meer war, wird dieser Ansatz als einzigartig gesehen. Sie wurden als ein Labor für Stadtplanung beschrieben, durch die es möglich war, innovative Wege in der Stadtentwicklung zu gehen und neues Wissen zu generieren. So konnte im Wohnungsbau verstärkt auf Nachhaltigkeit und Nutzungsmischung gesetzt werden. Ferner ermöglichten sie städtisches Wachstum ohne Zersiedelung und waren Trendsetter städtischer Entwicklungen.



Der Zuiderzeepolder ist ein Symbol für die lange Planungstradition und Landgewinnung.

### Zuiderzee Polder

Ein letztes Highlight stellt der *Zuiderzeepolder* dar. Dies ist zwar ein spezifisch niederländischer Ansatz, aber dennoch verkörpert er das Bild, dass internationale Planer von der niederländischen Raumordnung haben - nämlich das in hohem Maße vom Menschen durch Landgewinnung geschaffene Land.<sup>304</sup>

Zusammenfassend wird aus internationaler Sicht vor allem die Art und Weise der Planung geschätzt. Dies verdeutlichen Highlights wie *langfristige Planung*, *Culture of Design* (Planungskultur) und *Bürgerbeteiligung*. In der nachfolgenden Abbildung sind die einzelnen Highlights nochmals mit den Hauptargumenten für ihre Wahl und aussagekräftigen Zitaten aufgeführt.<sup>305</sup>

<sup>304</sup> vgl. STURM 2009, S. 15ff

<sup>305</sup> Aus dem im Rahmen des Projekts geführten Experteninterview geht hervor, dass die Auswahl aus internationaler Sicht keine Überraschung ist. Die Zitate in Folgender Abbildung wurden im Original belassen.

# Highlights of the InternationalCanonRO.nl

## The Green Heart

### A highlight for sure

It is close to unique in planning initiatives, world-wide. (USA\_Miller)

### Huge symbolic power – a clear vision

More than any other concept associated with Dutch spatial planning, the Green Heart stands out—it is easy to visualize[...] (USA\_Kaufman)

### Keep space free in a dense area

Dutch Spatial Planning succeeded in a notable way to keep a large area in a metropolitan region free. And this is an area where there is such a high population density. (GER\_Blotvogel)

### No Randstad without the green heart

It has been a core strategy from the beginning in the 1950s, and is central to the concept of the Randstad as a polycentric region. (UK\_Hall)

### Environment – recreation – water

It shows wise use of open space for a variety of goals: environment, recreation, water management. (USA\_Miller)

## New Towns

### A highlight

These town for the relieve are (with the exception of the New Towns in the UK) unique in Europe. (GER\_Troeger-Weiss)

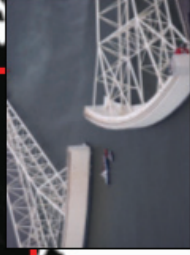
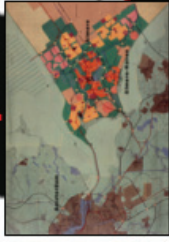
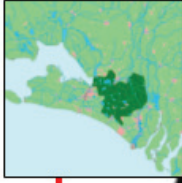
### Urban growth without an urban sprawl

[...] building New Towns wasn't a Dutch invention, but however they used it to generate successful and independent cities. It is considered as an unprecedented way to win and populate new area in this extent. Like they say, the idea meets the demands of urban growth as well as the demands of avoiding the urban sprawl.

New Towns were invented in the UK, but the Dutch New Towns show in a exemplary way how planning can regulate and order the growth of cities in a good way without an urban sprawl in the catchment area. (GER\_Blotvogel)

### Trendsetter of urban development

The New Towns have been described by the experts as a laboratory for town planning and urban development. Therefore has been the chance to be very innovative concerning urban development - they offer opportunities for innovative design which is acknowledged. New Towns were named also as good examples to focus on sustainability and mixed-use living.



## Civil participation

*That's what the Netherlands are famous for*

### Democracy in planning

The respondents see it as the realisation of the idea of democracy. The Netherlands are supposed to have a broad grassroots orientated democracy, so that it is seen today as a part of their mentality of planning. It is considered that democratic planning needs the opinion of their citizens.

### Strong position of the citizens

According to the respondents civil participation seems to have a broader reach in the Netherlands than in other countries. In their opinion citizens have a stronger position, there are more opportunities for them to be involved in planning and this also leads to a higher acceptance of planning.

## Long term planning

### An outstanding highlight

The long term planning is well known and is essential for the management of scarce land resources [...]. (UK\_Askew)

### A role model

Again an international model (UK\_Hall)

Long-term integrated spatial planning is the key feature for me of Dutch planning. It seems that it has been supported in the past by the Dutch system of proportional representation (AUS\_Hannett)

### Long term planning vs. short-oriented policy

It is important to have a long term vision in planning, and the Dutch seem to have the ability to see the benefit of this. (USA\_Helbrecht)

## The Culture of Design

### Tradition of planning

The culture of design and integration of planning and design does distinguish the Netherlands. There is a strong culture of planning (UK\_Askew)

### The essential feature

The culture of design is certainly one of the most remarkable highlight of the Dutch Spatial Planning (F\_Micha)

### The Architecture

The experts think that the Netherlands deal exemplary with architectural ideas. Compared to other countries they are considered to have e.g. a high design standard of buildings, especially business buildings.

### Highlight in the terms of identity

The respondents say that planning in the Netherlands is basically related to the process of claiming and developing land from the sea. The Zuiderseepolders are probably the most known image for the man-made-country. With them a complete new Province was created.

### Making new land

The international experts say this Dutch spatial approach demonstrates its outstanding success of land recreation to the world. It is mentioned that the change of the objectives from agriculture to settlement and finally nature conservation is very impressive. It is named to be the evidence of Dutch engineering excellence and it shows how the Netherlands deal with big natural challenges. The start of Dutch planning, even though the rationale changed during the 1960s. (UK\_Hall)

### Specific Dutch

According to the respondents this is a geographical specification of the Netherlands. But building the Zuiderseepolder is considered to be unique especially concerning the time it was made. The international experts call it exceptional and globally leading.

## Abb. 34: InternationalCanonRO.nl - Die Highlights des Kanons der niederländischen Raumordnung

Quelle: Eigene Darstellung nach STURM 2009, S. 16ff

### 4.3 Lernen von den Niederlanden – Gedanken zur Übertragbarkeit

#### *Ein Kanon für die Raumordnung in Deutschland?*

PIJPERS schlägt in seinem Artikel *Een canon van de Europese Unie?*<sup>306</sup> vor, Europa solle sich ein Beispiel an den Niederlanden nehmen. Er kritisiert, dass die Bürger Europas 2009 mehr an der Wahl von Obama interessiert waren, als an der des eigenen europäischen Parlamentes. Er fordert einen *Kanon der Europäischen Union*, um mehr Aufmerksamkeit für die EU zu erhalten und eine europäische Identität zu schaffen. Wie die Kinder in den Niederlanden den historischen Kanon lernen müssen, sollte auch jeder Bürger Europas mehr über den Staatenbund wissen, in dem wir leben. Warum soll dann nicht auch Deutschland von diesem Beispiel lernen und einen Kanon der deutschen oder bayerischen Raumordnung erstellen? Die Übertragbarkeit und Durchführung eines Kanons war bereits Thema eines Treffens der deutsch-niederländischen Raumordnungskommission. Neben Vorbehalten wie einer geringeren Stellung und Öffentlichkeitswirkung der Raumordnung in Deutschland, können aber durchaus interessante Ansätze darin gesehen werden. Es handelt es sich um eine einfache Methode mit einer großen Wirkung. Dies zeigt der Erfolg der zahlreichen Projekte in den Niederlanden.<sup>307</sup>

Die Besonderheit des Projekts liegt darin, dass die Disziplin der Raumordnung einmal selbst betrachtet und in den Mittelpunkt gerückt wird. Im Folgenden sollen die zu Beginn für das nationale Projekt definierten Ziele im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit betrachtet werden. Auch wenn es in Deutschland keine breite Diskussion um eine Krise der Raumordnung gibt, ist die Idee eines Kanons dennoch von Interesse. So wäre es aufschlussreich zu wissen: Was hat die Raumordnung bisher geleistet? Welche Bedeutung kommt ihr zu? Welche Besonderheiten zeichnen sie aus? Dies wäre eine wichtige Grundlage, um die Bedeutung der Raumordnung besser nach außen kommunizieren zu können. Der Erfolg des Instruments in den Niederlanden hat gezeigt, dass es sich um ein wirkungsvolles Instrument für Marketing, Imagebildung, der Steigerung von Aufmerksamkeit und Öffentlichkeit handelt. Raumordnung ist eine wichtige Disziplin, die auch in Deutschland mehr in der Öffentlichkeit stehen sollte. Es wäre eine Chance, Themen der Raumordnung stärker in die Öffentlichkeit zu rücken und ihr damit mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen. Ein weiterer wesentlicher Aspekt des Projekts war es, eine gemeinsame Sicht auf die Raumordnung zu schaffen und der Frage nachzugehen: Was muss man über Raumordnung wissen? Dies könnte ein interessanter Ansatz sein, da gerade Raumordnung als interdisziplinäre und querschnittsbezogene Aufgabe von Vertretern vieler Fachdisziplinen umgesetzt wird.

#### *Anwendung im Rahmen der weichen Instrumente?*

Die weichen Instrumente der Raumordnung zeichnen sich durch Prozesshaftigkeit aus und sollen im Sinne von best-practice und Benchmarking stets weiterentwickelt werden. So blickten Verantwortliche in Bayern anfangs über die Grenze nach Österreich und in die Schweiz. Warum sollten also nicht auch Ideen aus den Niederlanden aufgegriffen werden? Neben einem *Kanon der Raumordnung* selbst, wäre das Instrument auch als ein Projekt im Rahmen der weichen Instrumente denkbar. Dafür würde sich die ursprünglich beschriebene Idee anbieten, die dem *Kanon der Nieder-*

<sup>306</sup> Ein Kanon für die Europäische Union? (dt. Übersetzung) vgl. PIJPERS 2009, S. 295ff

<sup>307</sup> Teilnahme an der Sitzung der deutsch-niederländischen Raumordnungskommission vom 15.12.09 im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie / NRW im Rahmen der Projektpräsentation des *InternationalCanonsRO.nl*

*lande* und dem Kanon der Städte, Provinzen oder Regionen zugrunde liegt. Dieser Ansatz ist im Hinblick auf die Regionalentwicklung denkbar, wobei folgenden Fragen nachgegangen werden könnte: Was macht einen bestimmten Raum aus? Was sind Besonderheiten aus Kultur, Geschichte, Kunst, Architektur, Personen, usw.? Was hat den Raum geprägt? In den Niederlanden wurden mit dem Instrument des Kanons vor allem zwei Ziele verfolgt: die Verwendung des Instrumentes als ein einflussreiches Marketingmittel und als ein identitäts- bzw. mentalitätsbildender Ansatz.

§ 13 Abs. 1 ROG legt keine Instrumente oder ein bestimmtes Vorgehen für die weichen Instrumente fest. Er wird als ein Handlungsansatz ausgelegt, weshalb es rechtlich möglich ist, neue Instrumente einzuführen und anzuwenden. Die Erstellung eines Kanons würde sich für die Vermarktung eines Raums und der Schaffung von Mentalität anbieten. Die Umsetzung würde damit der Entwicklungsfunktion folgen, da die Vorzüge des Raums herausgestellt und dieser durch Vermarktung entwickelt werden kann. Ebenso zielt die Erstellung auf eine hohe Einbindung des Raums durch viele Akteure ab, womit Akzeptanz und Wirkung gesteigert werden.

Es stellt sich die Frage, im Rahmen welcher Instrumente ein Kanon denkbar ist. Dies wäre beispielsweise im Hinblick auf das Kreative Milieu von Interesse, da dieses ebenfalls das Ziel verfolgt, Mentalität und Identität im Raum zu steigern. Vereinfacht ausgedrückt, könnte der Bevölkerung damit gezeigt werden, welche Besonderheiten ihren Raum ausmachen und warum sie stolz sein können, dort zu leben. Das Kreative Milieu ist allerdings kein weiches Instrument. Es zieht sich jedoch als ein Ansatz durch mehrere Instrumente. So ist es im Innenansatz des Regionalmarketing instrumentalisiert, das eine querschnittsbezogene Vermarktung aller Aktivitäten im Raum verfolgt. Anwendbar wäre ein solches Projekt für den Innenansatz, der die Schaffung von Mentalität, Stärkung der regionalen Identität und des Selbstbewusstseins anstrebt. Diese Ziele wurden auch in den Niederlanden mit dem Instrument verfolgt. Ein Kanon wäre dafür geeignet, um in einfacher Weise die Stärken und Besonderheiten eines Raums hervorzuheben und der Bevölkerung und Wirtschaft die Vorzüge des eigenen Raums zu verdeutlichen. Nachdem Regionalmarketing oftmals im Rahmen des Regionalmanagement umgesetzt wird und sich dieses vor allem durch Projektarbeit auszeichnet, ist es auch in diesem Rahmen als Projekt denkbar.

## IV Zusammenfassung



In der vorliegenden Arbeit wurde dem Ziel, die niederländische Raumordnung vor dem Hintergrund der Raumordnung in Deutschland bzw. Bayern darzustellen, ausführlich Rechnung getragen. Derzeit unterliegt die Planung in den Niederlanden vielfältigen Veränderungen. Eine aktuelle Darstellung wurde im Rahmen der Arbeit erstellt. Sie hat gezeigt, dass zwischen den Niederlanden und Bayern deutliche Parallelen in der Raumordnung bestehen und beide ein gemeinsames Planungsverständnis verbindet. Unterschiede sind vor allem im Hinblick auf inhaltliche Festlegungen gegeben. Diese resultieren aus einer, den räumlichen und staatlichen Strukturen gemäßen, Umsetzung der Raumordnung.

### Geographie

Die räumlichen Strukturen der Niederlande und von Bayern unterscheiden sich erheblich. Dies ist von erheblicher Bedeutung, da sie eine wesentliche Grundlage für die Ausrichtung der Raumordnung darstellen. Zur Erklärung des niederländischen Raumordnungssystems wird oft auf die geographische Situation des Landes verwiesen, welche die Disziplin unverzichtbar macht. Die Niederlande sind der am dichtesten besiedelte Flächenstaat Europas und weisen einen hohen Verstädterungsgrad auf. Bevölkerung und Wirtschaft sind stark auf die Randstad konzentriert. Der Flächenstaat Bayern zeichnet sich dagegen durch eine relativ dünne Besiedelung und eine Dominanz des ländlichen Raums aus. Die Notwendigkeit zur Raumordnung besitzt in den Niederlanden spezifische Gründe, da die Nutzung des Landes nur durch den Eingriff des Menschen möglich war. Die Disziplin besitzt dort einen hohen Stellenwert in Politik wie Gesellschaft und steht stark in der Öffentlichkeit. Wichtige Grundlage dafür ist eine lange Planungstradition, ein besonderes Gemeinschaftsgefühl und die Notwendigkeit das Land zu planen, um den Raum möglichst nachhaltig nutzen zu können. In dessen Folge hat sich eine ausgeprägte Planungskultur entwickelt.

### Staatsstrukturen

Unterschiede folgen ferner aus den Staats- und Verwaltungsstrukturen, die ebenfalls einen bedeutenden Rahmen für die Raumordnung darstellen. Die Niederlande sind eine konstitutionelle Monarchie und werden als dezentraler Einheitsstaat bezeichnet. Diese Struktur ist auch in der Raumordnung verwirklicht und stellt eine wichtige Grundlage für den Aufbau des Planungssystems dar. Aufgrund der Landesgröße und der Staatsqualität der Bundesländer entspricht der niederländische Verwaltungsaufbau nicht dem deutschen. In den Niederlanden existiert ein flexibler Umgang mit den Verwaltungsstrukturen.

### Planungssystem

Das niederländische Planungssystem weist Parallelen mit Deutschland auf. So ist auch in den Niederlanden das Subsidiaritätsprinzip essentiell für den Aufbau der Raumordnung. Es heißt sogar, die Raumordnung habe die Subsidiarität erfunden. Ausdruck davon sind die Dezentralisierungsbestrebungen im Rahmen der neuen Steuerungsphilosophie. Der Aufbau wird ebenfalls als hierarchisch bezeichnet, was differenziert zu betrachten ist. Die Ziele werden ebenfalls mit jeder Ebene, dem Raum gemäß, konkretisiert. Ein hierarchischer Aufbau ist jedoch durch flexible rechtliche Regelungen nicht in der Stringenz wie in Bayern gegeben. Feste Regelungen scheinen aber aufgrund der Planungsmentalität, des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft und einer engen Zusammenarbeit nicht zwingend notwendig zu sein.



Die niederländische Raumordnung weist, betrachtet am Beispiel Bayerns, die größten Parallelen mit den Ebenen der Landesplanung, Regionalplanung und kommunalen Planung auf. Auch in Anbetracht der Landesgrößen, ist der Vergleich am treffendsten. Die nationale Ebene besitzt in den Niederlanden höhere Kompetenzen als die Bundesraumordnung, sie ist jedoch mit der bayerischen Landesplanung vergleichbar. Die nationale Planung ist in den Niederlanden aufgrund der geringeren Größe zwangsläufig orts- und problemnäher, weshalb es gerechtfertigt erscheint, dass sie mehr Kompetenzen inne hat. Die provinzielle Planung kann mit der Regionalplanung in Bayern verglichen werden. Ein Unterschied besteht hinsichtlich der Aufgabe, einen jährlichen Planungsbericht zu erstellen, was in Bayern in dieser kurzen Zeitfolge nicht gegeben ist. Die beständige Evaluation ist ein wichtiges Merkmal, an dem Maß genommen werden kann. Wie in Deutschland, ist auch die kommunale Ebene in den Niederlanden von hoher Bedeutung. Sie besitzt jedoch eine eingeschränkte Autonomie, da das Reich jederzeit eingreifen kann. Folglich besitzen die Gemeinden keine Planungshoheit nach bayerischem Verständnis. Die niederländische Raumordnung besitzt ein hohes Maß an Flexibilität. Damit kann schnell auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagiert werden. Gleichzeitig ist es schwierig, Beständigkeit in der Planung zu schaffen.

#### Instrumente

In den Niederlanden wird nicht zwischen klassischen und weichen Instrumenten unterschieden. Parallelen bestehen im Hinblick auf die Zulassungs- und Entwicklungsplanung. Derzeit ist ein Wandel vom Ordnen zum Entwickeln zu beobachten, womit sich die Raumordnung zunehmend durch einen hohen Projektbezug auszeichnet. Dies birgt die Gefahr des Bedeutungsverlustes der formellen Planung, des Verlustes an Planungssicherheit und es schwächt die Stellung des Staates als verlässlicher Partner. Hier bestehen durchaus Bezüge zu Deutschland, wo sich ebenfalls der Gedanke des Ordners in der Politik bedingter Beliebtheit erfreut und das publikumswirksame Entwickeln größeren Zuspruch erfährt. Im Gegensatz zu Deutschland, besitzt die Reichsebene mit der Nota Ruimte ein bedeutendes Instrument auf nationaler Ebene. Nachdem es den Rahmen und die Ziele der räumlichen Entwicklung des Landes festlegt, ist es mit dem LEP Bayern vergleichbar. Die Provinzen stellen, vergleichbar mit der Regionalplanung in Bayern, regionale Pläne auf, in denen die Ziele der nationalen Raumordnungspolitik konkretisiert und umgesetzt werden. Die Instrumente auf kommunaler Ebene entsprechen weitgehend dem deutschen Flächennutzungs- und Bebauungsplan. Durch die Novellierung des WRO sind jedoch wesentliche Unterschiede zur bayerischen Raumordnung entstanden. So wurde die Rechtsverbindlichkeit der kommunalen Pläne geschwächt und es ist ein stärkerer Eingriff in die kommunale Planungshoheit möglich. Die Arbeit hat ferner die langfristige Planung als ein wesentliches Merkmal der niederländischen Raumordnung herausgestellt. Die Eigenschaft scheint in den Niederlanden stärker ausgeprägt zu sein, als in anderen Ländern. Sie ist ein wichtiges Planungsmerkmal, an dem Maß genommen werden kann.


#### Merkmale

Die untersuchten Merkmale der deutschen Raumordnung sind in den Niederlanden ebenfalls von hoher Bedeutung. Anhand zahlreicher Beispiele wurde die Stellung des Querschnittsbezugs aufgezeigt. Gemäß den Raumstrukturen spielen lediglich spezifische andere Fachplanungen eine wichtige Rolle. Von jeher wird auch die Koordinierungsfunktion als notwendige Grundlage für eine funktionierende Raumordnung gesehen. Dies verdeutlichen mehrere Formen und Institutionen der Koordinierung. Die Abwägung gilt in den Niederlanden als Ausdruck der Demokratie in der Planung und wird durch das Merkmal der Konsensgesellschaft unterstützt. Die untersuchten Ei-

genschaften werden in den Niederlanden als ein Muss gesehen, um den Raum möglichst nachhaltig zu nutzen. Ein hoher Grad an Bürgerbeteiligung wurde ferner als ein bedeutendes Merkmal der niederländischen Raumordnung aufgezeigt. An diesem Ansatz kann ebenfalls Maß genommen werden.

Der Fokus bei der Rechtsverbindlichkeit der Instrumente liegt in den Niederlanden stärker auf dem *Kontrollieren* als auf dem *Verbieten*. Die Instrumente besitzen, mit Ausnahme des kommunalen Plans, einen indikativen Charakter. Die niederländische Raumordnung wird nicht mit Zielen und Grundsätzen geregelt, sondern durch Anpassungsinstrumente. Die Verbindlichkeit ist in den Niederlanden freier als in Deutschland gestaltet. Dies begünstigt ein hohes Maß an Flexibilität und spricht für ein großes Vertrauen zwischen den Akteuren. Es kann jedoch eine schwierigere Handhabung schaffen und Einfluss auf die Einheitlichkeit der Planung nehmen. In den Niederlanden besitzt nicht jede Planungsebene eine eigene Rechtsgrundlage wie in Deutschland, da das WRO die rechtlichen Grundlagen aller Ebenen regelt.

Inhalt Größere Unterschiede bestehen in Bezug auf inhaltliche Festlegungen. Die Raumordnung in den Niederlanden besitzt keine Planungsphilosophie, sie ist stärker von Konzepten bestimmt. Jedoch sind in der Nachkriegszeit Parallelen zur Philosophie der wertgleichen Lebensbedingungen erkennbar. Heute liegt der Schwerpunkt dagegen eher auf der funktionsräumlichen Gliederung. Müsste eine aktuelle Leitphilosophie formuliert werden, wäre das Motto *Strengthening what is already strong internationally* wohl am treffendsten. Demzufolge besteht eine unterschiedliche inhaltliche Ausrichtung zwischen Deutschland und den Niederlanden. Wie auch in Bayern, orientiert sich diese in den Niederlanden an den räumlichen Strukturen, weshalb es gerechtfertigt erscheint, dass der Fokus stärker auf die Verdichtungsräume gerichtet ist. Der Umgang mit dem ländlichen Raum in den Niederlanden ist kaum mit Bayern zu vergleichen, da dieser lediglich den Agrarraum umfasst. Dies dürfte auch die geringe Bedeutung erklären, die ihm in der Raumordnung zugewiesen wird. Neben der Agrarfunktion kommt dem Raum eine Erholungsfunktion zu, was auf die Stellung als Ausgleichsraum hindeutet. Der Vergleich wesentlicher raumplanerischer Festlegungen hat gezeigt, dass das Konzept der Zentralen Orte in den Niederlanden von geringer Bedeutung ist. Gebietskategorien stellen dagegen eine wichtige Planungsgrundlage dar. Sie sind im Gegensatz zu Bayern nicht flächendeckend, sondern themenbezogen in sogenannten „Leitplankarten“ dargestellt.

 Bei der Betrachtung raumrelevanter EU-Themen hat sich gezeigt, dass die niederländischen Positionen weitgehend den deutschen entsprechen. So stimmt die Haltung zu ausgewählten raumrelevanten EU-Richtlinien und zur Raumentwicklungskompetenz der EU in hohem Maße überein. Im Hinblick auf die betrachteten Richtlinien werden nicht nur ähnliche Positionen vertreten, sondern auch vergleichbare Begründungen genannt. Den Niederlanden ist es dabei ein wichtiges Anliegen, die räumlichen Effekte neuer Richtlinien im Vorfeld zu klären. Dies stellt einen interessanten Ansatz zur Kooperation für Deutschland dar. Bezüglich einer Raumentwicklungskompetenz der EU haben sich beide Länder dagegen ausgesprochen und führen ähnliche Argumente an. Angesichts der Ablehnung, streben die Niederlande im Umgang mit raumrelevanten Herausforderungen und bei der Bearbeitung von Raumordnungsfragen nach einer engen mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit. Sie wollen dies, ohne die Abgabe der Kompetenz und den Einfluss der Kommission, erreichen. Dies stellt einen wichtigen Ansatz für eine Zusammenarbeit der beiden Länder dar. Auch hier zeigt sich, dass die Niederlande und Bayern durch ein ähnliches

Planungsverständnis verbunden sind. Die Niederlande sind damit für Deutschland ein wichtiger potentieller Partner für die Durchsetzung von Interessen bei raumrelevanten Themen der EU.



Ferner wurde dem Ziel Rechnung getragen, von den Niederlanden auch im Einzelfall zu lernen. Der Übertragbarkeit sind durch ungleiche Raumstrukturen und gesetzliche Vorgaben Grenzen gesetzt. Die weichen Instrumente bieten sich dagegen aufgrund der Flexibilität, Offenheit und Prozesshaftigkeit zur Weiterentwicklung im Sinne von best-practice und Benchmarking besonders an. Die Niederlande eignen sich dafür im besonderen Maße, da sie international den Ruf als Vorbild in der Raumordnung genießen und die Planung stark projektbezogen ist. Stellvertretend wurden aus einem Projekt konkrete Anregungen abgeleitet. Inhaltlich wird deutlich, dass vor allem die Art und Weise der niederländischen Planung aus internationaler Sicht geschätzt wird.

Insgesamt möge die Arbeit dazu beitragen, zwischen den Niederlanden und Bayern im Bereich der räumlichen Planung das gegenseitige Verständnis zu erhöhen, um so in beiderseitigem Interesse voneinander Nutzen zu ziehen. Nutzen zur Ordnung und Entwicklung des jeweiligen Landes und Nutzen im Sinne einer zukunftsweisenden nachhaltigen Entwicklung Europas.

## Anhang

### Fragenkatalog Quick Scan

#### Establishing territorial / spatial impact (,quick scan')

#### Possible consequences for land use

1. Does the document present / limit scope for achieving existing priorities / spearheads of Dutch spatial planning policy?

Assessment of the consequences:

2. Does the document have consequences for area-specific spatial policy or major projects?
  - national urban networks (like Randstad Holland)
  - key economic areas and key projects
  - agricultural development areas (horticulture, bulb growing)
  - mainports, brainports and greenports
  - trunk roads and major waterways
  - national ecological network
  - national landscapes
  - implementation of the Spatial Policy Document
  - etc.

Assessment of the consequences:

3. Could the document lead to enhancement of / restrictions on existing or projected land-use and / or living environment? If so, what categories are affected?
  - urban areas (functions including work, homes, culture, infrastructure, public space, public green spaces and utilities)
  - rural areas (agrarian production categories, non-agrarian industrial functions, recreation, homes, cultural-historical and landscape values)
  - utility functions and infrastructure (infrastructure for various modes of transport over land or water, airport infrastructure, energy infrastructure, water management system, drinking water supplies etc.)
  - nature (land, water): major waters
  - living environment

Assessment of the consequences:

4. With regard to policy implementation, does the document involve the deployment, adaptation, or development of national legal and / or administrative spatial planning instruments?
  - Binding or enabling legislation
  - Spatial planning at several levels of government
  - Licenses / permit; construction permit system etc.
  - Bans (linked to zoning regime; other)
  - Incentives, grants (management payments), projects (knowledge development, implementation)
  - Enforcement and oversight, e.g. by an inspectorate
  - Other consequences for instruments
  - Could the proposal lead to claims for planning blight compensation?
  - Could the proposal lead to a change in the distribution of powers between central government, the provincial authorities and the municipal authorities?

Assessment of the consequences:

- a. Will any norm be set that could have consequences for land use (zoning, planning, management, or building regulations)?
- b. Will there be any changes to or restrictions on existing or planned uses (land-use plans) or reserved areas (other policy plans at a higher level)?

Assessment of the consequences:

5. What is the nature of these consequences for land-use?
  - a. Will these consequences affect the actual planning of areas or built environments?
  - b. Could the Commission's proposal lead to changes or to restrictions on management (the actual use that should match the planning purposes of the [natural or rural] territory, or the management of the built environment)?























Assessment of the consequences:

6. Do you have any other comments about the spatial impact?

**Quelle:** VROM 2009

## Teilnehmer des Projekts InternationalCanon.nl




Name and Country	Authority/Profession/Organisation
Prof. Dr.rer.nat. Hans Heinrich Blotevogel	 President of the Academy for Spatial Research and Planning (ARL) Technical University of Dortmund, Faculty of Spatial Planning, Department of Spatial Planning
Dr. Friedhelm Budde	 Dutch - German Commission for Spatial Planning Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Lower Saxony, Department Spatial Planning
Prof. Dr. jur. Karl- Heinz David	 University of Münster
Dr. Stefanie Dühr	 Assistant Professor, Radboud University Nijmegen School of Management – Department of Spatial Planning
Peter Foißner	 Nassauische Heimsätzte Wohnstadt Published an article about Dutch Spatial Planning
Dipl.-Ing. Reinhard Henke	 METREX PURPLE C-CHANGE EUCO2 80/50 Department Regional Cooperation and European Projects Conurbation Planning Association Frankfurt/Rhine-Main Poststraße 16
Prof. Dr. Jörg Knieling	 Hafenuiversität Hamburg
Michael Krautzberger	 Vice-President of the German Academy for Urban and Regional Spatial Planning Ministerialdirektor (retired) Honorary professor at the Humboldt-University in Berlin and the University of Dortmund
Prof. Dipl.-Ing. Ingrid Lübke	 ilc ingrid lübke consult Kooperative Planung + Projektentwicklung in Stadt + Region Prof. Ingrid Lübke Member of the German Academy for Urban and Regional Spatial Planning
Dr. Sylvia Pintarits	 City of Munich Department of Urban Planning/ European Affairs
Dr. Peter Runkel	 Federal Ministry of Traffic, Building and Urban Affairs, Berlin Department of Spatial Planning, Urban Development and Living Member of the Academy for Spatial Research and Planning
Wolfgang Schneider	 Ministry of Economic Affairs and Energy of the State of North Rhine Westphalia, Department of Spatial Planning Dutch - German Commission for Spatial Planning
Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich	 Secretary General of the Academy for Spatial Research and Planning (ARL)
Dr. Frank Scholles	 Leibniz University of Hannover Institute for Environmental Planning, Department of Spatial Planning
Manfred Sinz	 Federal Ministry of Traffic, Building and Urban Affairs (Ministerialdirigent) Director for Spatial Planning
Prof. Christiane Thalgott	 President of the German Academy for Urban and Regional Spatial Planning Honorary professor at the TU München Stadtbaurätin (retired)
Prof. Dr. Gabi Tro- eger-Weiß	 Head of Department for Regional Development and Spatial Planning University of Kaiserslautern
Prof. Dr.-Ing. Gerd Turowski	 University of Delmenhorst (before Dortmund), Faculty of Spatial Planning Honorary Professor of the University of Karlsruhe Member of the Academy for Spatial Research and Planning
Jean-Marie Halleux	 Université de Liège
Paul Lecroart	 Senior Urban Planner, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Rgion d'Ile-de-France (IAU Ile-de-France) Urban Planning and Development Agency for the Paris Ile-de-France Region
Didier Michal	 Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)
Prof. Alain Motte	 University Aix-Marseille III

Name and Country		Authority/Profession/Organisation
Lukas Bühlmann		Federal Ministry of Spatial Development Director of VLP-ASPAN (Swiss organisation of Spatial Planning)
Prof. Laurent Bridel		University of Lausanne, Switzerland Institute for Geography
Prof. Dr. Bernd Scholl		Swiss Federal Institute for Technology (ETH) Zürich Institute for Spatial and Landscape Planning
Janet Askew		University of the West of England, Bristol Faculty of Environment and Technology Head of the Department of Planning and Architecture
Prof. Simin Davoudi		Newcastle University Co-Director, Institute for Research on Environment and Sustainability (IRES)
Cliff Hague		ESPON Contact UK Professor Emeritus, School of the Built Environment, Sir William Arrol Building
Sir Peter Hall		Professor of Planning and Regeneration Bartlett School of Architecture and Planning, UCL - University College London President of the Town and Country Planning Association and the Regional Studies Association
Christabel Myers		Department for communities and local government UK
Prof. Barrie Needham		Emeritus professor of Spatial planning, Radboud University of Nijmegen Institute for Management Research
Prof. John Worthington		Co-Funder of DEGW
Michael Dear		Professor of Geography, School of Policy, Planning and Development University of Southern California, Los Angeles
Karen Helbrecht		Federal emergency management agency (FEMA; Agency of the US government tasked with Disaster Mitigation, Preparedness, Response and Recovery planning.)
Jerry Kaufman		Emeritus Professor, Urban and Regional Planning University of Wisconsin-Madison
Dale Medearis		Senior environmental planner for the Northern Virginia Regional Commission (Leads the NVRC's regional climate and energy programs and manages NVRC's international environmental partnerships through the European Network of Metropolitan Areas and Regions METREX)
Don Miller		Department of Urban Design and Planning University of Washington
Dale Morris		Senior Advisor Royal Netherlands Embassy, Washington, DC
Robert Yaro		President of Regional Plan Association, United States Vice President of the Forum for Urban Design Professor of Practice in City and Regional Planning at the University of Pennsylvania, Harvard University and the University of Massachusetts
Prof. Efraim Ben Zadok		Florida Atlantic University School of Public Administration
Federico Savini		PhD Student at the University of Amsterdam
D. Morelle		Dorothee NOËL, Assistante principale Service Public de Wallonie - DGO4 Direction de l'Aménagement Régional
Professor Steve Hamnett		Professor of Regional & Urban Planning, School of Natural and Built Environments University of South Australia
C.Y. Vivienne Wang		International Forum on Urbanism (IFoU), Executive director / General coordinator Department of Urbanism, Faculty of Architecture, TU Delft





Fragebogen des Projekts *InternationalCanonRO.nl*



1. How did you come in contact with Dutch Spatial planning for the first time? And do you still have contact with Dutch Spatial planning?
2. What are the first things that you associate with the terms “**Netherlands and Spatial Planning**”?
3. With *your* help we want to make a own Dutch canon of Spatial Planning from an international point of view – called *The best of Dutch Spatial Planning*. **What are in your opinion the highlights of Dutch Spatial Planning?** That can be for example a concept, a person, a kind of policy, a location...  
 The Dutch CanonRO.nl isn't finished yet, but we started to collect icons. If you ask us, we would consider for instance things like the *New Towns/Zoetemeer*, the *Green Heart*, the *Zuiderseepolders*, the tradition of the *Notas*, the *VINEX locations* or the *Mainports Policy* as highlights of our Spatial Planning. **What would you add?** You can choose one of the mentioned highlights below, but it would be very interesting to learn **what you think is special and why**.

	Highlights	This is a highlight of Dutch Spatial Planning, because...
	<p><b>The green Heart</b></p> <p>In the middle of the densely populated Randstad is the thinly populated area called <i>The green heart</i>. It has the function for rest and recreation of the inhabitants of the Randstad.</p>	
	<p><b>New Towns</b></p> <p>In the 20th Century <i>New Towns</i> near the big cities (e.g. Zoetermeer near Den Haag) or on the new polder (e.g. Almere, Lelystad) had been developed.</p>	
	<p><b>Concept of the puffer zones</b></p> <p>The <i>Rijksbufferzones</i> are open green areas with mostly agriculture and nature between cities. They have two important functions: conservation of the open landscape and space for recreation. As open landscape they care that cities do not grow to each other (buffer between the cities).</p>	



	<p style="text-align: center;"><b>ABC –Policy</b></p> <p>That was a concept how to settle companies, offices or institutions of national importance on a location. Related to their need of a certain kind of public transportation there is a A, B or C location.</p>	
	<p style="text-align: center;"><b>The culture of Design</b></p> <p>The term describes that the Netherlands are a man-made country. That leads from designing a land (the reclamation of the land) till designing buildings. Special is also the strong connection between Architecture, Spatial and Urban Planning</p>	
	<p style="text-align: center;"><b>The Zuiderseepolders</b></p> <p>The <i>Zuiderseepolders</i> stand for this long tradition of the making of our country.</p>	
	<p style="text-align: center;"><b>Policy of the Mainports</b></p> <p>The policy of the Mainports contains the increase of the Airport Schipol and the Seaport Rotterdam. But also the connection to other countries (<i>Achterland verbindingen</i>) is very important in that policy, especially between the Randstad and the <i>Ruhrgebiet</i>.</p>	
	<p style="text-align: center;"><b>VINEX</b></p> <p>In the early 1990s the Ministry published the 4<sup>th</sup> report on spatial planning. The term <i>VINEX</i> describes hundreds of thousands of dwellings that were erected throughout the Netherlands in what became known as <i>VINEX</i> districts. The aim was to the development of new housing areas near cities.</p>	
	<p style="text-align: center;"><b>Civil participation</b></p> <p>Dutch Spatial Planning is considered to have a form of planning with a high grade of civil participation.</p>	
	<p style="text-align: center;"><b>Long-term planning</b></p> <p>Dutch Spatial Planning is considered to have a very long-term planning. An example for that is the structural vision <i>Randstad 2040</i>.</p>	

Please add your highlights here:

	Highlights	This is a highlight of Dutch Spatial Planning, because...
???		
???		
???		
???		
???		
???		
???		
???		
???		
???		
???		

4. For much foreign planners the Netherlands is the ideal example of what can be reached with a good spatial planning. What do you think about that? Do you agree with that statement?
5. What can Dutch Spatial Planners **learn from Spatial Planning in your country**?
6. Do you have any **advices** for the Dutch planners what they can improve in Dutch Spatial Planning till 2040? What will be the big challenges?

Quelle: STURM 2009, S. 45ff

## **Interview**

Professor für Raumplanung  
Fakultät für Architektur  
TU Delft / Niederlande

## **International Canon RO - Icons**

1. Is that in your opinion a good selection of Dutch Spatial Planning *from an international point of view*?
  - 1.1. Is there something you would add?
  - 1.2. Is there something you would leave out?
2. Why are these things considered to be special from an international point of view?

## **Dutch Spatial Planning and Spatial Planning in other countries**

3. What are the most important differences between Dutch Spatial Planning and Spatial Planning in other countries?
4. What do you think of Fig. 1? Is it surprising?

## **Role model**

5. Why is Dutch Spatial Planning internationally often considered as a role model?
6. What kind of aspects are in your opinion really a role model for other countries?
7. How could other countries be a role model for the Netherlands?

## Literaturverzeichnis

**AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG / MINISTERIUM FÜR WOHNUNGSWESEN, RAUMORDNUNG UND UMWELT** (2003): Deutsch-Niederländisches Handbuch der Planungsbegriffe / Duits – Nederlands Handboek van Planningsbegrippen, Hannover – Den Haag, 373 S.

**ALFRED PIJPERS** (2009): Een canon van de Europese Unie? In: Internationale Spectator, 63 (6), 295-298.

**ATTESLANDER, P.** (2008): Empirische Methoden der Sozialforschung, 12. Aufl., Berlin, 359 S.

**BAYERISCHES STAATSREGIERUNG FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE** (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006, München, 204 S.

**BINNENLANDSE BESTUUR** (2009): Canongekte: lijstjes doen het altijd goed, (30/18; 01.05.2010), 8-11.

**BLOTEVOGEL, H. H.** (2004): Zentrale Orte In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Hrsg.]: Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover, 1307-1315.

**BOGUMIL, J.** (2004): Kommune / Kommunale Selbstverwaltung In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Hrsg.]: Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover, 515-520.

**DAVOUDI, S.** (2006): Cohesion Policy and territorial dimensions In: Positionspapier Presentation at Austrian EU Presidency Seminar, Baden, 3 S.

**DEHNE, P.** (2004): Leitbilder in der räumlichen Entwicklung, In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Hrsg.]: Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover, 608-614.

**DIERCKE WELTATLAS** (2009): 1. Aufl., Braunschweig, 299 S.

**DOLLINGER, F.** (2000): Entsteht eine europäische Ebene der Raumplanung ohne rechtliche Grundlage? In: Europäisches Raumentwicklungskonzept - Entstehung und Anwendung, Deutscher Verband für Angewandte Geographie, 17-23.

**FISCHER, R., FOIBNER P.** (2002): Raumordnung, Stadtentwicklung und Städtebau in den Niederlanden – Ein Blick über die Grenze In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie (4), 153-158.

**GEBHARDT, H.** (2008): Süddeutschland im Standortwettbewerb der Bundesländer In: Geographische Rundschau, 60 (10), 4-9.

**GOPPEL, K.** (1993): Raumordnung und Landesplanung am Beispiel Bayerns In: Petermanns Geographische Mitteilungen, 123 (1), 3-11.

**GOPPEL, K.** (2004): Landesplanung In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Hrsg.]: Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover, 561-573.

**GOPPEL, K.** (2006): Einführung in die Raumordnung und Landesplanung in Bayern – Vorlesungsmitschrift Universität Augsburg, Fachbereich Raumordnung und Landesplanung, Sommersemester 2006

**GOPPEL, K.** (2007): Aspekte der europäischen Raumentwicklung – Vorlesungsmitschrift Universität Augsburg, Fachbereich Raumordnung und Landesplanung, Wintersemester 2007/2008

**GOPPEL, K.** (2008): Deutsche Raumplanung in europäischen Zusammenhängen – Vorlesungsmitschrift Universität Augsburg, Fachbereich Raumordnung und Landesplanung, Sommersemester 2008

**GOPPEL, K.** (2010): Kommentar zum Raumordnungsgesetz In: Spannowsky, Runkel, Goppel, 556 S.

**GROTEFELS, S.; SCHOEN, H.** (2004): Abwägung der Belange In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Hrsg.]: Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover, 13-18.

**HERMANN, W. F.** (1966): Nooit meer slapen, New York, 312 S.

**HÖFFNER, N. J.** (2000): Raumordnung und Baulanderschließung in den Niederlanden, Berlin, 277 S.

**HÖHNBERG, U.** (2004): Raumordnungsverfahren In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Hrsg.]: Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover, 884-891.

**INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN** (2000): Planung in den Niederlanden – anders als bei uns?, Dortmund, 60 S.

**KRAGT, R.** (1994): Raumplanung in den Niederlanden – Struktur und Entwicklung In: Raumforschung und Raumordnung, 3-19.

**KRAGT, R., SCHMEITZ, P.** (2000): Europäische Raumentwicklungspolitik – Entstehung, Entwicklung, Zukunft – Vom Standpunkt der Niederlande aus betrachtet In: Europäisches Raumentwicklungskonzept – Entstehung und Anwendung, Deutscher Verband für Angewandte Geographie, 47- 59.

**KRAMER, F.** (2008): Aspekte der Modernisierung Bayerns In: Geographische Rundschau 60 (10), 10--15.

**MIELKE, B.** (2004): Gebietskategorien In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Hrsg.]: Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover, 353-359.

**MIELKE, B.** (2006): Vom Nachbar lernen? – Neue Steuerungsphilosophie in der niederländischen Raumplanung In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie, (1), 32-35.

**MINISTERIUM FÜR WOHNUNGSWESEN, RAUMORDNUNG UND UMWELT ET AL.** (2006): Nota Ruimte - Raumordnerisches Leitprogramm – Raum für Entwicklung, 40 S.

**MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT** (2007): The new Spatial Planning Act gives space, 4 S.

**MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT** (2008): Randstad 2040 – Summary of the structural vision, 79 S.

**MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT ET AL.** (2008): A culture of design – vision on architecture and spatial design, 44. S.

**MINISTERIE VAN VOLKSHUIVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU** (o.J.): Startnotie vor het opstellen door Nederland van een visie op Territoriale Cohesie in verband met de voorgenomen publicatie door de Europese Commissie van een Groenboek over Territoriale Cohesie – erste concept, 7 S.

**MKRO** (2005): Positionspapier - Legislative Kompetenzen der EU im Bereich der europäischen Raumentwicklungspolitik im Hinblick auf den territorialen Zusammenhalt nach dem Entwurf des EU Verfassungsvertrages, 12 S.

**MUSTERD, S., OSTENDORF W.** (1996): Entwicklung und Raumplanung in der Randstad – Amsterdam und Den Haag zwischen Staat und Markt In: Geographische Rundschau 48 (7-8), 406-411.

**NOETZEL, R.** (2000): Die Entstehung europäischer Raumentwicklungspolitik In: Europäisches Raumentwicklungskonzept – Entstehung und Anwendung, Deutscher Verband für Angewandte Geographie, 9-15.

**PLANDER, P.** (2008): Die Herausforderungen der neuen EU-Strukturförderung für die ungarische Raumordnungspolitik In: Schriften zur Raumordnung und Landesplanung (SRL) - Band 28, Augsburg/Kaiserslautern, 91 S.

**RAUMORDNUNGSGESETZ** (2009)

**REMKO, I. ET AL** (2007): Doping in de Ruimtelijke Ordening - Witboek over stimulerende middelen in de strijd om Ruimtelijke Ordening, Bostel, 101 S.

**ITTER, E.-H.** (2009): Europäische Raumentwicklungspolitik - Inhalte, Akteure, Verfahren, Organisationen. Detmold, 214 S.

**SCHÄFER, N.** (2003): Ansätze einer Europäischen Raumentwicklung durch Förderpolitik – das Beispiel INTERREG In: Schriften zur Raumordnung und Landesplanung (SRL) - Band 14, Augsburg/Kaiserslautern, 189 S.

**SCHMITZ, H.** (2000): Die Anwendung des EUREK in Deutschland im Spannungsfeld von Europäisierung und Subsidiarität In: Europäisches Raumentwicklungskonzept – Entstehung und Anwendung Deutscher Verband für Angewandte Geographie, 25-32.

**SINZ, M.** (2004): Raumordnung / Raumordnungspolitik In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Hrsg.]: Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover, 863-872.

**STURM, K.** (2009): InternationalCanonRO.nl – Dutch Spatial Planning from an international point of view – Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, Den Haag, 48 S.

**TUROWSKI, G.** (2004): Raumplanung (Gesamtplanung) In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Hrsg.]: Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover, 893-898

**UYTENHAAK, R., MENSİK, J.** (2009): Westerdoksdijk Amsterdam In: Architectuur en Stedenbouw; 21.04.2009

**VAN DER WAGT, M.** (2009): Olympische Spielen als katalysator In: Nova Terra, 7-11.

**VON HINÜBER, H.** (2004): Geschichte der überörtlichen Raumplanung In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Hrsg.]: Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover, 384-393.

**WIEGER, A.** (2008): Beneluxstaaten, Darmstadt, 226 S.

**WIEGER** (2009): Benelux - Wandel und Zukunftsperspektive eines europäischen Staatenbundes In: Geographische Rundschau, 61 (1), 4-10.

**ZADEMACH, H.M., HAAS, H.D.** (2008): Außenwirtschaftverflechtungen Bayerns In: Geographische Rundschau, 60 (10), 16-23.

**ZONNEVELD, W.** (2009): Raumplanung in den Niederlanden – Unsicherheit und Unruhe In: Geographische Rundschau, 61 (1), 43-49.

## Internetquellen

**BAYERISCHES LANDESAMT FÜR STATISTIK UND DATENVERARBEITUNG** (2009): <http://www.statistik.bayern.de> (06.09.09)

**BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG, FAMILIE UND FRAUEN** (2009): <http://www.stmas.bayern.de> (05.09.09)

**BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE** (2009): <http://www.laendlicherraum.bayern.de/der-laendliche-raum-in-bayern.html> (05.09.09)

**BEWERBUNGSGESELLSCHAFT MÜNCHEN 2018 GMBH** (2010): Umwelt-Konzept <sup>München</sup> 2018 - Eckpunktepapier  
[http://www.muenchen2018.org/files/m18\\_umweltkonzept\\_1.pdf](http://www.muenchen2018.org/files/m18_umweltkonzept_1.pdf) (02.09.2010)

**BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT** (2009): [http://www.bmu.de/naturschutz\\_biologische\\_vielfalt/natura\\_2000/ffh-richtlinie/doc/2256.php](http://www.bmu.de/naturschutz_biologische_vielfalt/natura_2000/ffh-richtlinie/doc/2256.php) (15.11.09)

**CANONRO.NL** (2009): <http://www.canonro.nl> (24.11.10)

**CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK** (2009): <http://www.cbs.nl> (07.10.09)

**CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK** (2008): Aantal gemeenten in 2008 onveranderd op 443 - <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-2361-wm.htm> (07.10.09)

**DE CANON VAN NEDERLAND:** <http://entoen.nu/> (24.11.10)

**EUROPA AUF EINEN BLICK** (2008) <http://www.europa-auf-einen-blick.de/niederlande/regionen.php> (7.10.09)

**GEMEENTE ALMERE** (2009) <http://kaart.almere.nl/Map.aspx> (10.10.09)

**HAUS DER NIEDERLANDE** (2003): <http://www.hausderniederlande.de> (15.12.09)

**INKA** (2009): Indikatorenkatalog der Landes- und Regionalplanung Bayern  
<http://www.inka.bayern.de> (05.09.09)

**JACOBY, K.** (o.J.): SUP in der Raumordnung: Positionen und Praxishinweise von ARL und MKRO  
<http://www.uvp.de/conf04/program/Abstracts/Christian%20Jacoby.pdf> (25.11.09)

**LEXIKA BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG** (2008): Das Subsidiaritätsprinzip  
[http://www.bpb.de/popup/popup\\_lemmata.html?guid=3H53IP](http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=3H53IP) (31.11.09)

**MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT** (2009): MIRT  
<http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/begroting/mirt/> (15.10.09)



**MINISTERIE VAN VOLKSHUIVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU (2004):** Ruimte voor Ontwikkeling <http://www.vrom.nl/get.asp?file=docs/publicaties/ruimte4051.pdf> (15.10.09)

**MINISTERIE VAN VOLKSHUIVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU (2009A):** Mooi Nederland <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=32952> (14.10.09)

**MINISTERIE VAN VOLKSHUIVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU (2009B):** Landschap Snelwegomgeving <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=36860> (14.10.09)

**MINISTERIE VAN VOLKSHUIVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU (2009C):** Nota Ruimte Budget Wat is de relatie met het MIRT? <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=35541#b34700> (15.10.09)

**MINISTERIE VAN VOLKSHUIVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU (2009D):** Rijksbufferzones <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=36626> (15.10.09)

**NIROV (2009):** Centraal wat moet - De ruimtelijke rijksopgaven 2007-2010 [http://www.nirov.nl/Upload/media/programmas/gebiedsontwikkeling/Flitsdebat2%20\(2\).jpg](http://www.nirov.nl/Upload/media/programmas/gebiedsontwikkeling/Flitsdebat2%20(2).jpg) (07.10.2009)

**REGIERUNG DER OBERPFALZ (2008):** [http://www.ropf.bayern.de/opf/reg\\_bez.php](http://www.ropf.bayern.de/opf/reg_bez.php) (7.10.09)

**SCHRAMM, I. (2004):** Raumnutzung und Raumordnung in den Niederlanden <http://www.niederlanden.net.de/> (15.11.09)

**STADTARCHIV GÖTTINGEN (2009):** <http://www.stadtarchiv.goettingen.de/personen/thorbecke.htm> (07.10.2009)

**STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2009):** [http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de\\_jb01\\_jahrtab1.asp](http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrtab1.asp) (15.10.09)

**STATISTISCHES BUNDESAMT WIESBADEN (2007):** Bevölkerung Deutschlands nach Bundesländern - Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nach Ländern <http://www.destatis.de> (15.10.09)

**STÜER, B., HOENIG D. (2000)** Europäisches Naturschutzrecht In: Nord- Rheinwest-pfälische Verwaltungsblätter 2000, 116-118. <http://www.stueer.business.t-online.de/berichte/nwvbl00.pdf> (25.11.09)

**TU DELFT / INTERNATIONAL FORUM OF URBANISM (2009):** Summer School - The Randstad Holland Challenge - Metropolis in Transformation, Delft / Netherlands <http://www.ifou.org/summerschool/2009delft/downloads.php> (12.11.09)

## Liste der Gesprächspartner

### **Prof. Dr. jur. Konrad Goppel**

Ministerialdirigent a. D. der Abteilung Landesentwicklung im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie und Professor für Raumordnung und Landesplanung an der Universität Augsburg.

### **Peter Petrus**

Mitarbeiter im Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag / Niederlande aus dem Fachbereich nationale Raumordnung  
Peter Petrus ist Experte für niederländische und europäische Raumordnung. Interviews wurden in einem wöchentlichen Gesprächsaustausch über folgende Themenblöcke geführt: Geschichte und Entwicklung der Raumordnung, Definition wichtiger Begriffe, Verwaltungsstrukturen und in den Niederlanden, Planungsorgane und Strukturen der Raumordnung, Stellung der Raumordnung in den Niederlanden, wichtige Prinzipien der Raumordnung, Aufgaben und Bedeutung der einzelnen Planungsebenen, Instrumente der Raumordnung, das neue Raumplanungsgesetz, Planungsmerkmale, rechtliche Aspekte der Planung, Philosophie der Raumordnung, EU-Politik, Stellung der Niederlande zur Raumentwicklungskompetenz der EU, Stellung der Niederlande zu ausgewählten Richtlinien, wichtige Inhalte aktueller Dokumente der Raumordnung in den Niederlanden.

### **Gijsbert Borgman**

Mitarbeiter im Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag / Niederlande aus dem Fachbereich nationale Raumordnung  
Gijsbert Borgman ist Leiter eines Projekts zur Erstellung einer Strukturvision für den ländlichen Raum. Ein Interview wurde zu folgenden Themen geführt: der Umgang mit dem ländlichen Raum, eine Strukturvision für den ländlichen Raum, Auswirkungen des demographischen Wandels.

### **Marijn van der Wagt**

Mitarbeiterin im Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag / Niederlande aus dem Fachbereich nationale Raumordnung  
Marijn van der Wagt ist Teammitglied des Projekts CanonRO.nl und Teamleiterin der Planung zu den Olympischen Spielen 2028 in den Niederlanden. Ein Interview wurde zum Projekt CanonRO.nl geführt.

### **Hendrik van Sandick**

Mitarbeiter im Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt in Den Haag / Niederlande aus dem Fachbereich nationale Raumordnung  
Hendrik van Sandick ist Mitarbeiter der Rechtsabteilung und war an der Erstellung des neuen Raumordnungsgesetzes beteiligt. Ein Interview wurde zu den rechtlichen Aspekten der Raumordnung in den Niederlanden, dem neuen Raumordnungsgesetz und den Veränderungen im Zuge des neuen Gesetzes geführt.

**Vincent Nadin**

Professor für Raumplanung und Architektur an der Fakultät für Architektur der TU Delft / Niederlande

Vincent Nadin ist Spezialist für Europäische Raumplanung und zwischenstaatliche Raumplanungsvergleiche und hat bereits mehrere Publikationen über Raumplanung in europäischen Ländern veröffentlicht. Ferner lehrt er in den Niederlanden, ist Gastprofessor an einer deutschen Universität und stammt aus Großbritannien und eignete sich damit im Besonderen für ein Interview im Rahmen des, für das Ministerium, durchgeführte Projekt. Thema des Interviews waren die Besonderheiten der niederländischen Raumordnung, deren Stellung im Ausland und Unterschiede zwischen der Raumordnung in den Niederlanden und anderen Ländern.

## Glossar

### Abkürzungen

STMWIVT	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
STMA	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek (Nationales Statistikamt der Niederlande)
NOTA RUIMTE	Nota over de Ruimtelijke Ordening (Raumordnungsbericht)
LEP BAYERN	Landesentwicklungsprogramm Bayern
ROV	Raumordnungsverfahren
WRO	Wet op de Ruimtelijk ordening (Gesetz über die räumliche Ordnung)
BPB	Bundeszentrale für politische Bildung

## Niederländische Begriffe

<i>Ruimtelijke Ordening</i>	Raumordnung
<i>Ruimtelijke Planning</i>	Raumplanung
<i>Ruimtelijk Beleid</i>	Raumordnungspolitik
<i>Kroon</i>	die Krone
<i>Generalstaaten</i>	Parlament
<i>Ministerraad</i>	Ministerrat
<i>Waterschappen</i>	Wasserbehörden
<i>Provinciale Staten</i>	Provinzlandtag/Provinzvertretung
<i>Commissaris der Konigin</i>	Königlicher Kommissar
<i>Gedeputeerde Staten</i>	Provinzialausschuss
<i>Wet op de Ruimtelijke ordening</i>	Gesetz über die räumliche Ordnung
<i>Grondwet</i>	Grundgesetz
<i>Woningwet</i>	Wohnungsbaugesetz
<i>Provinciewet</i>	Provinzgesetz
<i>Aanwijzing</i>	Anweisung
<i>Algemene maatregel van bestuur</i>	Allgemeiner Auftrag
<i>Streekplan</i>	Regionalplan
<i>Struccturschema</i>	Strukturschema
<i>Meerjarenprogramma a Infrastructuur, Ruimte en Transport</i>	Mehrjahresprogramm für Infrastruktur, Raum und Transport
<i>Struccturschet</i>	Strukturskizze
<i>Projectbesluit</i>	Projektbeschluss
<i>Structuurvisie</i>	Strukturvision
<i>Structuurplan</i>	Strukturplan
<i>Bestimmingsplan</i>	Zweckbestimmungsplan
<i>Milieu- effectreportage</i>	Umweltverträglichkeitsprüfung
<i>Hoofdstructur Nationale landschappen</i>	Räumliche Hauptstruktur Nationallandschaften
<i>Ecologische Hoofdstructur</i>	ökologische Hauptstruktur
<i>buitengebied / landelijk gebied</i>	ländlicher Raum

## Begriffserklärungen

Randstad	Die Randstad ist die größte Agglomeration in den Niederlanden. Sie ist das politische, administrative, soziale und kulturelle Herz und der wichtigste Motor des Landes. Die Randstad erstreckt sich über drei Provinzen, in denen etwa 60 % der niederländischen Bevölkerung leben. Sie zeichnet sich durch eine hohe Konzentration an Bevölkerung und Wirtschaftskraft aus. Zur Randstad zählen die Städte Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht und mehrere kleine Städte. Das Konzept gilt als Vorbild für die Bündelung städtischen Wachstums mit Erhaltung des Naturraums. Sie wird als Prototyp einer polyzentrischen Metropole bezeichnet.
Das Grüne Herz	Das Grüne Herz beschreibt den offenen Naturraum zwischen den Städten der Randstad. Das Konzept verfolgt das Ziel, den Naturraum zu erhalten und ihn vor Zersiedelung zu schützen. Ihm wird eine wichtige Erholungsfunktion für die Bewohner der Randstad zugeschrieben.
Nota Ruimte	Die <i>Nota over de Ruimtelijk Ordening</i> ist das Leitprogramm und bedeutendes Instrument der Raumordnung auf nationaler Ebene.
Räumliche Hauptstruktur	Die Gebiete und Netze, welche die Regierung auf nationaler Ebene als räumlich wichtig erachtet, bilden die räumliche Hauptinfrastruktur. Im Bereich Wirtschaft, Infrastruktur und Verstädterung beinhaltet sie beispielsweise die wirtschaftlichen Kernregionen, die Mainports, Brainsport, Greenports etc.
Strukturvision Randstad 2040	Die Strukturvision ist ein neu eingeführtes Instrument der niederländischen Raumplanung, dem vor allem auf nationaler Ebene eine wesentliche Rolle zukommt. Es eignet sich für den Umgang mit langfristigen raumplanerischen Herausforderungen. Bereits aufgestellt wurde die <i>Strukturvision Randstad 2040</i> , die Festlegungen zur Entwicklung der Randstad bis zum Jahr 2040 enthält.
Kanon	Der Begriff Kanon ist in Deutschland eher ungebräuchlich und wird lediglich im Zusammenhang eines Literaturkanons verwendet. In diesem Fall bezeichnet sie eine Liste mit als bedeutend angesehenen Büchern. Allgemein wird der Begriff als eine Sammlung von Werken definiert, die von der Gesellschaft als wichtig erachtet wird. Modern ausgedrückt handelt es sich um eine Art ‚Best of‘ Liste in Bezug auf ein bestimmtes Thema.

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Verdichtungsraum und ländlicher Raum .....	8
Abb. 2: Bevölkerungsdichte in EW/km <sup>2</sup> (2007) .....	8
Abb. 3: Physische Darstellung der Niederlande .....	11
Abb. 4: Höhenverteilung in den Niederlanden .....	13
Abb. 5: Landgewinnung in den Niederlanden .....	13
Abb. 6: Bevölkerungsdichte in den Niederlanden (2006).....	14
Abb. 7: Die Randstad in Europa und im System der Raumordnung .....	16
Abb. 8: Monozentrische und polyzentrische Agglomerationen in Europa.....	17
Abb. 9: Das Raumwirtschaftsmodell Europas.....	18
Abb. 10: Industriebeschäftigte (2003).....	19
Abb. 11: Arbeitnehmer des Dienstleistungssektors (2003).....	19
Abb. 12: Bayern und die Niederlande im Vergleich .....	23
Abb. 13: Strukturkarte – Darstellung der Gebietskategorien und Zentralen Orte in Bayern .....	34
Abb. 14: Staatsaufbau in den Niederlanden .....	36
Abb. 15: Facetten und Sektorpolitik in den Niederlanden .....	39
Abb. 16: Werbung für die Erstellung der Strukturvision Randstad 2040 an den Bahnhöfen der Randstad.....	41
Abb. 17: Wort-Clusteranalyse - Was wird international mit niederländischer Raumordnung assoziiert? .....	42
Abb. 18: „ <i>Centraal wat moet</i> “ - Die neue Steuerungsphilosophie der niederländischen Raumordnung .....	46
Abb. 19: Der Aufbau der Raumordnung im niederländischen Ministerium .....	49
Abb. 20: Snelwegpanorama in den Niederlanden im Rahmen von Mooi Nederland .....	60
Abb. 21: Die Prinzipien und Richtlinien der Strukturvision Randstad 2040.....	64
Abb. 22: Modelle der Raumgestaltung für die Olympischen Spiele 2028 in den Niederlanden.....	73
Abb. 23: Instrumente zur Schaffung von Verbindlichkeit zwischen den Planungsebenen (neues WRO).....	78
Abb. 24: „ <i>Strengthening what is already strong internationally</i> “ - Ein Leitprinzip der Strukturvision .....	84
Abb. 25: Amsterdam und die New Town Almere / Innenstadt Almere .....	85
Abb. 26: Westerdoksdijk Amsterdam – aktuelles Projekt im Rahmen der kompakten Politik .....	86
Abb. 27: Leitplankarte Wirtschaft und Landwirtschaft.....	89
Abb. 28: Leitplankarte Verstädterung .....	89
Abb. 29: Leitplankarte Nationallandschaften .....	90
Abb. 30: Rijksbufferzones.....	90
Abb. 31: Auswahl an Kanons in den Niederlanden (Der Kanon des Grünen Herzens, Der Kanon der Provinz Friesland und Der historische Kanon der Niederlande).....	107
Abb. 32: Der <i>CanonRO.nl</i> - Die Highlights des Kanons der niederländischen Raumordnung.....	110
Abb. 33: Beteiligte Länder der Studie .....	112
Abb. 34: <i>InternationalCanonRO.nl</i> - Die Highlights des Kanons der niederländischen Raumordnung.....	114

## Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Einwohnerzahlen der größten Gemeinden der Randstad (2007) .....	15
Tab. 2: Organe mit territorialer Verantwortung in den Niederlanden .....	38
Tab. 3: Raumordnungsbehörden und Beiräte in den Niederlanden.....	47
Tab. 4: Überblick über die Instrumente der Raumordnung in den Niederlanden .....	66
Tab. 5: Vergleich der Instrumente der Raumordnung in den Niederlanden und in Deutschland / Bayern.....	71
Tab. 6: Koordinierungsorgane der horizontalen Koordinierung in den Niederlanden.....	76



# Schriften zur Raumordnung und Landesplanung (SRL)

Augsburg-Kaiserslautern

**Herausgeber:** Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Franz Schaffer,  
Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky, Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

## **Band 1 – Sonderband**

**Experimentelle Geographie und Planung** – Festschrift für Franz Schaffer

Augsburg 1997, ISBN 3-00-002183-3

€ 39,-- (vergriffen)

## **Band 2**

*Gabi Troeger-Weiß*

**Regionalmanagement – Ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung**

Augsburg 1998, ISBN 3-9806388-0-4

€ 42,-- (vergriffen, 2. Auflage Juni 2002)

## **Band 3**

*Anne Säfken*

**Der Event**

in Regionen und Städtekooperationen – ein neuer Ansatz des Regionalmarketings?

Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-1-2

€ 13,-- (vergriffen)

## **Band 4**

*Daniela Hechtel*

**Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten beim Einsatz städtebaulicher Verträge**

Zur Anwendung „weicher“ Methoden

Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-2-0

€ 10,--

## **Band 5**

*Franz Schaffer, Karin Thieme (Hrsg.)*

**Lernende Regionen**

Organisation – Management – Umsetzung

Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-3-9

€ 20,-- (vergriffen)

## **Band 6**

*Muna Kopfmüller*

**Das Regionale Landschaftsentwicklungskonzept**

Augsburg/Kaiserslautern 2001, ISBN 3-9806388-4-7

€ 13,-- (vergriffen)

## **Band 7**

*Antonia Leitz*

**Zur Ausweisung gemeinsamer zentraler Orte**

Augsburg/Kaiserslautern 2001, ISBN 3-9806388-5-5

€ 13,-- (vergriffen)

**Band 8**

Eva Große

**Zur Bedeutung der Neuen Technologiemesen der Neuen Messe München für ausgewählte High-Tech Betriebe in der Region München**

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-6-3

€ 13,--

**Band 9**

Willy Spannowsky, Karl-Wilhelm Porger

**Die Ausübungen von Truppenübungsplätzen auf die städtebauliche Planung und die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben, dargestellt am Beispiel des Landes Brandenburg**

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-7-1

€ 15,-- (vergriffen)

**Band 10**

Katrin Stech

**Nachbarschaftliche Mentalität im bayerisch-tschechischen Grenzraum – Untersuchung im Rahmen des Pilotprojekts „Gute Nachbarschaft“**

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-8-X

€ 13,--

**Band 11**

Gunter Bühler

**Regionalmarketing als neues Instrument der Landesplanung in Bayern**

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-9-8

€ 25,-- (vergriffen)

**Band 12**

Birgit Hohwiller

**Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Unternehmensgründungen durch die städtebauliche Planung**

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-90-8

€ 18,-- (vergriffen)

**Band 13**

Henning Jaeger

**Mittelbare Drittbelastung durch Erschließungsverträge und ihre Grenzen**

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-91-6

€ 18,--

**Band 14**

Nicole Schäfer

**Ansätze einer Europäischen Raumentwicklung durch Förderpolitik – das Beispiel INTERREG**

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-92-4

€ 20,--

**Band 15 – Sonderband „Wissenschaftliches Lesebuch“ (1. und 2. Auflage)**

Franz Schaffer, Willy Spannowsky, Gabi Troeger-Weiß

Implementation der Raumordnung

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-93-2

€ 30,--

**Band 16**

Kerstin I. Schick

**Die EU-Agrarreform in ihren möglichen Konsequenzen für die Entwicklung des ländlichen Raumes unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Bayern**

Augsburg/Kaiserslautern 2004, ISBN 3-933103-95-9

€ 15,--

**Band 17**

Astrid Könönen

**Das Zusammenwirken von Landesentwicklung und Euroregionen im deutsch-tschechischen Grenzraum**

Augsburg/Kaiserslautern 2004, ISBN 3-933103-94-0

€ 25,--

**Band 18**

Katharina Franke

**Möglichkeiten einer Stadtentwicklungsmesse im Rahmen der Leipziger Messe**

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-96-7

€ 13,--

**Band 19**

Melanie Hoffarth

**Der ländliche Raum als Verflechtungsraum? Perspektiven einer grenzüberschreitenden, nachhaltigen Entwicklung in den Gemeinden Philippsreut (D) und Strážný (CZ)**

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-97-5

€ 20,--

**Band 20**

Magali Kirchgesser

**„Die Bundesgartenschau in der Region – mit der Region“ Der neue Ansatz der Bundesgartenschau München 2005 und dessen Bedeutung für die Region**

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-98-3

€ 15,--

**Band 21**

Christiane A. Schmidt

**Raumordnerische Aspekte des teilräumlichen Wettbewerbs in Bayern**

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-933103-99-1

€ 20,--

**Band 22**

Antonia Leitz

**Versuch einer raumplanerischen Leitphilosophie für die Mittel- und Osteuropäischen Staaten**

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-00-1

€ 22,-- (vergriffen)

**Band 23**

Matthias Kraus

**Zu rechtlichen Aspekten der weichen Instrumente der bayerischen Landesplanung**

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-01-X

€ 22,--

**Herausgeber:** Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Franz Schaffer,  
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

**Band 24**

Thekla Hellwig

**Zur Übertragbarkeit des Regionalmanagements in ein Land der Dritten Welt, am Beispiel der UGU District Municipality, Kwa Zulu Natal, Südafrika**

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-02-8

€ 15,--

**Herausgeber:** Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

**Band 25**

Barbara Merz

**Zur Rolle der Europäischen Metropolregionen in der Landesentwicklung am Beispiel Bayerns**

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-03-6

€ 18,-- (vergriffen)

**Band 26**

Tanja Simon

**Konversionsprojekte in Rheinland-Pfalz – Versuch einer Bewertung**

Augsburg/Kaiserslautern 2007, ISBN 978-3-937006-04-8

€ 18,--

**Band 27**

Kathrin Maier

**Die Ausdehnung des Raumordnungsgesetzes auf die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) dargestellt an der auslösenden Situation der raumordnerischen Steuerung der Errichtung von Offshore-Windenergieanlagen**

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-05-5

€ 30,--

**Band 28**

Peter Plander

**Die Herausforderungen der neuen EU-Strukturförderung für die ungarische Raumordnungspolitik**

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-06-2

€ 18,--

**Band 29**

Stefanie Praël

**Aspekte des Käuferverhaltens in der Wohnungswirtschaft – Der Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums anhand ausgewählter Beispiele in der Region München**

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-07-9

€ 18,--

**Band 30**

Stefan Futterknecht

**Das bayerische Teilraumgutachten im Lichte einer 25-jährigen Anwendungspraxis**

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-08-6

€ 18,--

**Band 31**

Gregor Birle

**Mögliche Reaktionen von Städtebau und Stadtentwicklung auf den demographischen Wandel - anhand ausgewählter Beispiele**

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-09-3

Elektronische Publikation

**Band 32**

Katharina Ertl

**Der Beitrag der Raumordnung im Umgang mit dem Klimawandel unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Bayern**

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-10-9

Elektronische Publikation

**Band 33**

Eva Große

**Der Flughafen München – Wie prägt er aus Sicht der Gemeinden sein Umland?  
Zum möglichen soziokulturellen Einfluss eines internationalen Verkehrsflughafens auf seine Umlandgemeinden**

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-11-6

€ 22,--

**Band 34**

Kathrin Sturm

**Raumordnung in den Niederlanden vor dem Hintergrund der Raumordnung in Deutschland – konkretisiert am Beispiel Bayerns**

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-12-3

Elektronische Publikation

## **Raumordnung in den Niederlanden vor dem Hintergrund der Raumordnung in Deutschland - konkretisiert am Beispiel Bayerns**

*Europa wächst zusammen. Viele Entwicklungen enden heute nicht mehr an den Grenzen eines Mitgliedsstaates. Zusammenarbeit und eine gemeinsame Lösung von Herausforderungen werden dabei zunehmend wichtiger. Dies trifft auch für die Raumordnung zu. Es ist wichtig, an den Kenntnissen und Erfahrungen anderer Länder Maß zu nehmen, um von ihnen zu lernen und neue Impulse zu erhalten. Lernen von anderen stellt überdies eine wichtige Grundlage für eine Zusammenarbeit unter den Mitgliedsstaaten der EU dar. Europäische Raumordnungsfragen sind mit einem gemeinsamen Nenner leichter zu lösen. Für den Umgang mit raumrelevanten Themen der EU ist es wichtig, Partner mit einem vergleichbaren Planungsverständnis zu kennen. Deshalb ist es von Bedeutung, die Raumordnung in den anderen Ländern zu kennen und die eigene Raumordnung dazu in Vergleich zu setzen.*

*Der zentrale Untersuchungsgegenstand der Arbeit ist die Betrachtung der niederländischen Raumordnung vor dem Hintergrund der deutschen Raumordnung. Detaillierte Fragestellungen werden auf das Bundesland Bayern konkretisiert. Herausgestellt werden bedeutende Gesichtspunkte in Bezug auf den Aufbau, die Instrumente, die Planungsmerkmale und den Inhalt. Betrachtet wird, ob und in welcher Art und Weise die Essentialia der bayerischen Raumordnung in den Niederlanden verwirklicht sind. Ferner werden Besonderheiten der niederländischen Raumordnung dargestellt und aufgezeigt, in welchen Bereichen sie als Vorbild dienen kann. Da die Arbeit in einem europäischen Kontext steht, wird auch der Frage nachgegangen, ob die Niederlande in raumrelevanten Fragen der EU ein möglicher Partner für Deutschland wären. Dazu werden die Positionen beider Länder zu bedeutenden raumrelevanten Ansätzen der EU betrachtet. Entsprechenden Erkenntnissen mag erhebliche Relevanz für eine mögliche Zusammenarbeit auf europäischer Ebene zukommen. Abschließend wird unter dem Aspekt des gegenseitigen voneinander Lernens beispielhaft ein aktuelles Projekt der niederländischen Raumordnung unter vielen erwähnenswerten Ansätzen vorgestellt.*

**ISBN 978-3-937006-12-3**