

Anhang

Leitbilder und
Handlungsstrategien
der Raumentwicklung
in Deutschland

Vorbemerkungen

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat zur Fortschreibung des Raumordnungspolitischen Orientierungs- und Handlungsrahmens von 1992 bzw. 1995 am 30. Juni 2006 „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ als Richtschnur für das gemeinsame Handeln der Raumordnung von Bund und Ländern verabschiedet.

- Grundlage waren die Ergebnisse und Anregungen eines zweijährigen fachlichen und politischen Diskussionsprozesses sowie die Analysen und Trends des Raumordnungsberichts 2005 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.

Die Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland greifen die veränderten räumlichen Rahmenbedingungen auf. Neben den im Raumordnungsgesetz des Bundes verankerten Leitvorstellungen und Grundsätzen der Raumordnung veranschaulichen die Leitbilder gemeinsame Zielvorstellungen und Handlungsstrategien von Bund und Ländern zur künftigen Raumentwicklung.

Als Brücke zwischen den raumbezogenen politischen Zielsetzungen, den verbindlichen Festlegungen der Raumordnungspläne und konkreten Projekten der Handlungsebene beschreiben die drei Leitbilder

- „Wachstum und Innovation“,
- „Daseinsvorsorge sichern“ und
- „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“

die Aufgabenschwerpunkte der Raumordnung in den nächsten Jahren. Sie sind dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verpflichtet, umfassen die raumbedeutsamen Elemente des Nachhaltigkeitsprinzips und stehen gleichrangig nebeneinander. Sie beziehen sich auf alle Raumtypen, von den ländlich-peripheren Räumen bis zu den Großstadtreigionen. Auch die europäische Dimension, die heute aus keiner Entwicklungsstrategie mehr wegzudenken ist, ist Bestandteil aller drei Leitbilder.

Die Leitbilder und Handlungsstrategien zeigen das gemeinsame Problemverständnis und konsensfähige Entwicklungsstrategien der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern auf. Sie sind dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet und stellen die Kompetenzverteilung von Bund und Ländern nicht in Frage. Dementsprechend beinhalten sie weder planerische Festlegungen im Sinne von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung noch präjudizieren sie konkrete Festlegungen über Raumnutzungen in den Landes- und Regionalplänen.

Die Leitbilder richten sich in erster Linie an die Entscheidungsträger in Bund und Ländern einschließlich der regionalen Planungsträger, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie bieten darüber hinaus dem privaten Sektor Orientierungshilfen für künftige Investitionsentscheidungen.

Veränderte Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung nutzen

Seit Verabschiedung des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens 1992 haben sich die Rahmenbedingungen für die Raumordnungspolitik ebenso wie für die Politik generell verändert und weiterentwickelt. Ausdruck dessen sind umfassende gesellschaftspolitische Reformen in Deutschland, die auf grundlegende Veränderungen wie Globalisierung und Wandel staatlicher Gestaltungsmöglichkeiten, Europäische Integration sowie demographischer Wandel reagieren.

Neue gesellschaftliche Herausforderungen

Die **Globalisierung** verstärkt den Wettbewerb auf den Waren-, Dienstleistungs- und Informationsmärkten, aber auch auf den Märkten der Produktionsfaktoren Kapital, Arbeit und Wissen. Gleichzeitig verschärft sich der Wettbewerb der Standorte und Regionen um Investitionen und Arbeitsplätze. Die Folge ist eine spürbare Ökonomisierung des politisch-administrativen Handelns, die mit einer tendenziellen Schwächung normativer oder fiskalischer Steuerungsinstrumente einhergeht. Andererseits bieten sich

neue Chancen für eine zukunftsorientierte regionale und lokale Standortpolitik, die auf die Nutzung vorhandener Stärken und Innovationspotenziale setzt.

Der **Wandel staatlicher Gestaltungsmöglichkeiten** ist geprägt durch enger werdende finanzielle Handlungsspielräume und den globalen Trend zu Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung. Die Rolle des Staates als Gewährleister von Diensten und Einrichtungen der Daseinsvorsorge gewinnt insbesondere dort an Bedeutung, wo die Leistungen privatwirtschaftlich erbracht werden. Um die Finanzierbarkeit zu sichern sowie Effizienzsteigerung und Lenkungswirkungen zu erreichen, müssen auch neue Finanzierungskonzepte der Daseinsvorsorge geprüft und entwickelt werden.

Die verstärkte **Europäische Integration** durch die Währungsunion und den Erweiterungsprozess nach Mittel-, Süd- und Osteuropa erfordert von den deutschen Regionen, sich mit ihrer Leistungsfähigkeit, ihren Kompetenzen und ihren spezifischen Potenzialen national und europaweit zu profilieren. Damit verbinden sich Herausforderungen und Chancen, wenn es darum geht, bestehende geographische und infrastrukturelle Lagevorteile im Herzen Europas zu erkennen und zu nutzen. Dies erfordert aber auch die Weiterentwicklung der Raumentwicklungspolitik in Deutschland und führt zu neuen Aufgaben vor allem in der internationalen Zusammenarbeit, die sich in den letzten Jahren sowohl in der EU als auch im Rahmen des Europarats kontinuierlich verbessert hat.

Der **demographische Wandel in Deutschland und Europa** ist gekennzeichnet durch einen Rückgang der Bevölkerung, eine rasche Zunahme des Anteils älterer Menschen sowie durch ein Ansteigen des Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund. Er wird regional sehr unterschiedlich verlaufen, da die Ausgangssituationen stark voneinander abweichen und Wanderungen auch zukünftig zu einer Umverteilung von Bevölkerungsanteilen führen werden. Absehbar ist ein Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Regionen und Städten. Zunehmend wird es in Teilräumen Deutschlands, insbesondere in den dünner besiedelten Räumen Ostdeutschlands, aber auch in altindustrialisierten Regionen Westdeutschlands, zu einem spürbaren Bevölkerungsrückgang kommen, der zu verstärkten Wohnungsleerständen und Brachenbildung in den Städten und Dörfern führen kann. Teilweise ist von einer dauerhaften Gefährdung der öffentlichen Infrastruktur und von Einrichtungen der Daseinsvorsorge auszugehen. Die Auswirkungen des demographischen Wandels betreffen auch die Wirtschaft, z. B. durch Nachfragerückgang, Fachkräftemangel und alternde Belegschaften. Zugleich sind

damit aber auch Chancen, z. B. für die Entwicklung neuer Produkte und die Erschließung neuer Märkte verbunden.

Wandel der räumlichen Entwicklung und Raumnutzungen

Der Wandel gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen führt zu erheblichen Herausforderungen bei der Gestaltung einer nachhaltigen Raumnutzung sowie beim Erhalt und Ausbau der Infrastruktur. Um die Voraussetzungen für Chancengerechtigkeit und gleichwertige Lebensverhältnisse in den Teilräumen aufrechtzuerhalten, muss die räumliche Vielfalt und Polyzentralität als besondere Qualität in Deutschland stärker in den Fokus der Raumentwicklungspolitik rücken und zu regional angepassten Handlungsansätzen führen.

Der demographische Wandel und die wirtschaftliche Entwicklung bewirken eine regionale Ausdifferenzierung nicht nur in Bezug auf Bevölkerungszu- bzw. -abnahme, sondern auch im Hinblick auf wirtschaftliches Wachstum, Schrumpfung bzw. Stagnation. Überlagert werden diese räumlichen Muster durch Veränderungen der Rolle von Städten und Regionen sowie durch neue Arbeitsteilungen und Verflechtungen zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen. Etliche ländlich geprägte, aber auch einige eher periphere Räume haben ihre vorhandenen endogenen Potenziale erkannt und genutzt, während die Perspektiven schwächerer Regionen sowie einiger altindustrialisierter Ballungsräume noch gefunden werden müssen.

Die Leitvorstellung, **gleichwertige Lebensverhältnisse** in allen Teilräumen herzustellen, war und ist immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen über Umfang, Bezugsraum und Einlösbarkeit dieser Verpflichtung, gerade vor dem Hintergrund nach wie vor bestehender räumlicher Disparitäten. Gleichwertigkeit bedeutet nicht identische Lebensverhältnisse an jedem Ort, sondern aus Sicht der Raumordnung die Gewährleistung des Zugangs zu Leistungen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge und zu Erwerbsmöglichkeiten sowie die Gewährleistung bestimmter Standards an Infrastrukturausstattung und Umweltqualitäten. Zu klären bleibt im regionalen Kontext und vor dem Hintergrund unterschiedlicher Entwicklungsdynamik, wie stark dabei vom jeweiligen Durchschnittsniveau des Gesamtraums abgewichen werden darf, ohne die Leitvorstellung der Gleichwertigkeit zu verletzen.

Deutschland hat ein historisch gewachsenes polyzentrisches Städtesystem mit einer ganzen Reihe

großstädtischer Ballungsräume von überregionaler bzw. internationaler Bedeutung. Schon in den 1990er Jahren hatte die MKRO sieben europäische Metropolregionen in Deutschland benannt, 2005 folgten vier weitere. Damit wird einer „**Metropolisierung**“ des europäischen Städtesystems Rechnung getragen, die dazu führte, dass die wichtigsten Agglomerationen ihre funktionale Bedeutung und ihre wirtschaftlichen Verflechtungsräume deutlich vergrößert haben. Es zeichnet sich eine neue metropolitane Struktur ab, die das System der Oberzentren und oberzentralen Verflechtungsbereiche in Deutschland überlagert und ergänzt. Darüber hinaus wächst im Zuge der Globalisierung und der fortschreitenden europäischen Integration der Standortwettbewerb nicht nur von Städten, sondern immer stärker auch von Regionen. Deshalb müssen die Kräfte auf regionaler Ebene sowie grenzüberschreitend stärker gebündelt und vernetzt werden.

Die veränderten Rahmenbedingungen beeinflussen auch die **Verkehrs- und Mobilitätsentwicklung**, die in enger Wechselbeziehung zu den Raum- und Standortstrukturen steht. Verkehrsinfrastruktur und Erreichbarkeit sind wesentliche Voraussetzungen für die Raumentwicklung. Zunehmender Güterverkehr und Tourismus sind Ausdruck von Wirtschaftswachstum und internationaler Arbeitsteilung. Zugleich ist das starke Wachstum, vor allem des Straßen- und Luftverkehrs, mit erheblichen Belastungen und Beeinträchtigungen für Mensch und Umwelt insbesondere in den Agglomerationen verbunden. Der enge Wirkungszusammenhang zwischen Verkehr und Raumentwicklung zeigt sich auch in den seit Jahren steigenden Pendeldistanzen. Diese Entwicklung kann inzwischen nicht mehr vorrangig auf die Stadt-Umland-Wanderung zurückgeführt werden, sondern ist zunehmend Ausdruck anhaltender Arbeitsplatzverluste in einigen großstadtfernen, peripheren Regionen. Erwerbswillige dort müssen immer weitere Pendeldistanzen in Kauf nehmen, um Beschäftigungschancen nutzen zu können.

Vor diesem Hintergrund muss die Effizienz und Leistungsfähigkeit des gesamten Verkehrssystems in Deutschland durch eine integrierte und nachhaltige Verkehrspolitik gesteigert werden. Raumentwicklungs- und Verkehrspolitik müssen den Wandel der Verflechtungen und Belastungen im Blick behalten, um in gegenseitiger Abstimmung Mobilität und Erreichbarkeit zu sichern. Dazu gehören neben der technischen Verbesserung der Verkehrssysteme vor allem der Erhalt, die Modernisierung sowie der weitere Ausbau und die Anpassung der Verkehrsinfrastruktur an unterschiedliche räumliche Erfordernisse. Die Weiterentwicklung von Steuerungsinstrumenten

sowie eine beschleunigte Planung und Maßnahmen zur Reduzierung übermäßiger Umweltbelastungen und Verkehrsbeeinträchtigungen tragen ebenfalls dazu bei.

Die Leitvorstellung der Raumordnung von Bund und Ländern zielt auf eine **nachhaltige Raumentwicklung**, welche die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt. Neben der Bewahrung schützenswerter Ressourcen geht es dabei auch um die Gestaltung unterschiedlicher landschaftlicher Potenziale. Der fortschreitende Nutzungswandel betrifft vor allem städtisch-industriell sowie landwirtschaftlich intensiv genutzte Räume. Die historisch unterschiedlich geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften müssen als Gewinn für die Lebensqualität der Menschen bewahrt, gestaltet und ggf. auch neu geschaffen werden.

Nachhaltige Raumentwicklung bedeutet vor allem die Sicherung der vielfältigen Raumfunktionen durch vorausschauende Bewirtschaftung räumlicher Ressourcen im Spannungsfeld zunehmender Nutzungskonflikte. Die Raumordnung muss im Rahmen der überfachlichen und überörtlichen Abstimmung ihren Koordinationsauftrag bei den verschiedenen raumbedeutsamen Planungen stärker wahrnehmen, um die unterschiedlichen, wachsenden Nutzungsansprüche, Entwicklungs- und Gestaltungspotenziale sowie Schutzinteressen an den Raum miteinander in Einklang zu bringen. Raumordnung und Landesplanung haben dafür Grundsätze und Ziele in einem überörtlichen und überfachlichen Ausgleich vereinbart, anhand derer diese Leitvorstellungen vor dem Hintergrund der Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen in sachlicher und räumlicher Hinsicht konkretisiert werden können. Der Region als Umsetzungsebene aller raumordnerischen Aktivitäten kommt dabei besondere Bedeutung zu.

Europäische Dimension der Raumentwicklungspolitik

Deutschland misst dem europäischen Integrationsprozess, den Chancen der EU-Erweiterung sowie den Beziehungen zu seinen Nachbarn aufgrund seiner Lage im Herzen von Europa besondere Bedeutung bei und wirkt daher aktiv bei der Gestaltung der Raumentwicklungspolitik auf europäischer Ebene und bei der Erarbeitung einer „Territorialen Agenda“ für das Gebiet der EU mit.

Grundlage bildet das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) von 1999 als räumliches Leit-

bild für die Europäische Union. Dieses Leitbild beruht im Wesentlichen auf einem ausgewogenen Verhältnis der Entwicklung von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt und greift damit nicht nur die Kernthemen der Lissabonstrategie auf, sondern gibt Orientierungen für die räumliche Entwicklung in der EU. Dazu formuliert es politische Handlungsempfehlungen. Die Umsetzung der Empfehlungen erfolgt u. a. in konkreten Projekten im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG, durch den Einsatz der EU-Strukturfondsmittel sowie durch den Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes. Deutschland beteiligt sich im Rahmen von INTERREG IIIB an der Zusammenarbeit in Grenzregionen sowie in fünf transnationalen Kooperationsräumen (Nordsee, Ostsee, Nordwesteuropäischer Raum, Alpenraum und CADSES), um die Europakompetenz von Städten und Regionen zu fördern. In allen fünf Kooperationsräumen wurden räumliche Leitbilder aufgestellt und weiterentwickelt. Schwerpunkte sind die polyzentrische Entwicklung von Städtenetzen, die Verbesserung der Verkehrserschließung durch Ausbau bedeutsamer Transeuropäischer Verkehrskorridore, die Bewahrung und Entwicklung des Natur- und Kulturerbes, die Risikovorsorge, die Rolle innovativer Kooperationsformen der Regionen sowie die kontinuierliche Einbindung regionaler und nationaler Entscheidungsträger. Weitere Themen betreffen das Management der Küstengewässer und der See sowie die institutionalisierten Raumplanungssysteme. Ferner trägt die EU-Strukturpolitik zur Erhöhung der Attraktivität der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen, einschließlich des Ausbaus und der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, der Förderung von Innovation und der Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen bei. Wesentliche weitere Aspekte der Strukturförderung sind die Beiträge der Städte zu Wachstum und Beschäftigung und die Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung des ländlichen Raumes. Im Bestreben um die Schaffung eines dynamischeren Wirtschaftsstandorts spielt die Beseitigung bestehender Hindernisse in den Bereichen Arbeit und Bildung durch Ausbau und Erhalt der Infrastruktur eine bedeutende Rolle. Im Rahmen der europäischen territorialen Zusammenarbeit wird u. a. die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten intensiviert. Dem Ausbau großräumiger Infrastruktur dient auch die Erweiterung der Transeuropäischen Netze (TEN) im Rahmen des TEN-Förderprogramms.

Die für Raumentwicklungspolitik zuständigen Minister der EU-Mitgliedstaaten haben sich in Rotterdam 2004 darauf verständigt, im Mai 2007 unter deutscher Präsidentschaft ein neues Grundsatzdokument zur „Territorialen Agenda“ als Beitrag zur Politik der territorialen Kohäsion zu verabschieden. Die wichtigsten

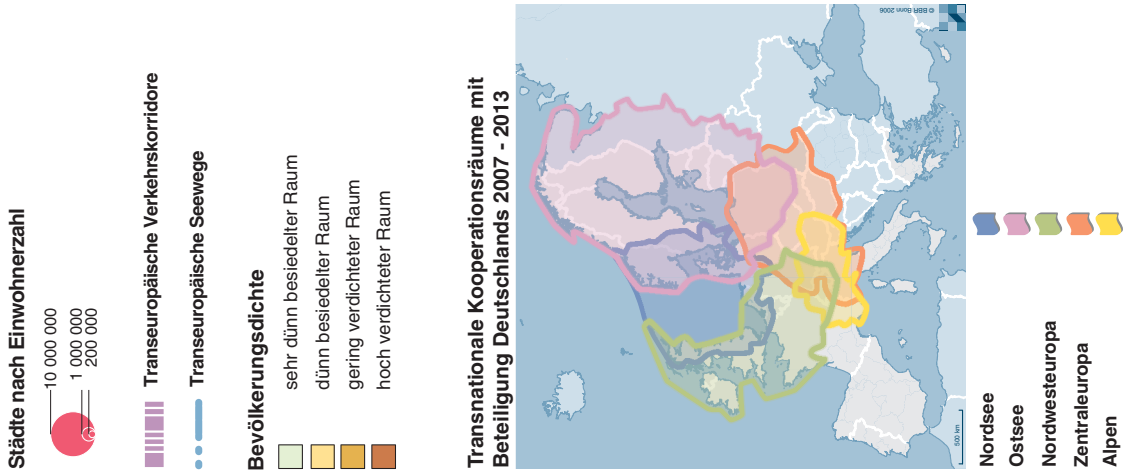
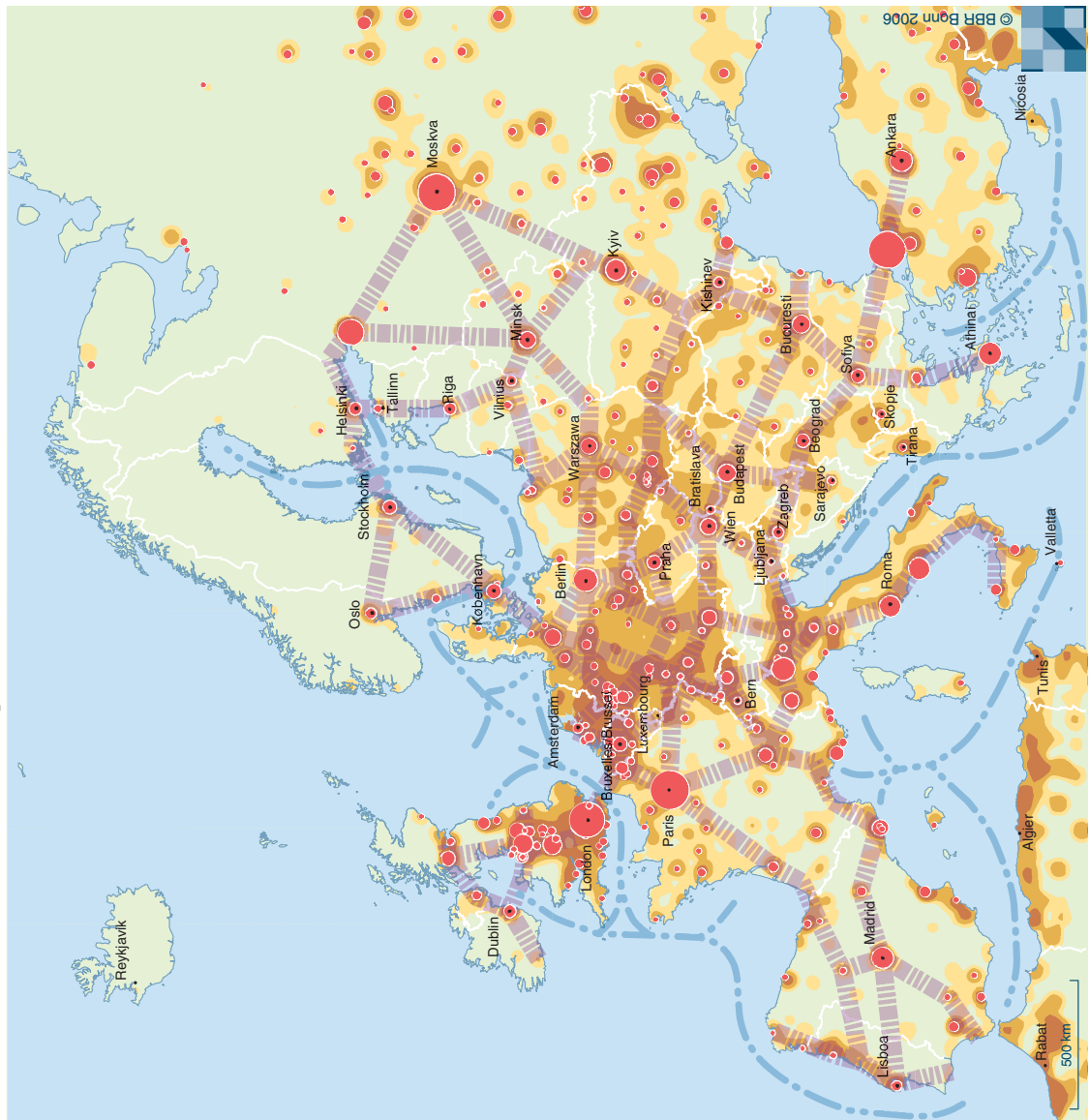
raumentwicklungspolitischen Herausforderungen in Europa sollen dazu analysiert und die Nutzbarkeit der territorialen Vielfalt Europas für ein nachhaltiges Wachstum im Sinne der Lissabonstrategie an Hand von Beispielen aufgezeigt werden. In den Diskussionsprozess werden neben den EU-Mitgliedstaaten und der EU-Kommission weitere europäische Institutionen, Nichtregierungsorganisationen, die Konferenz der peripheren Küstenregionen Europas, die Versammlung der Regionen Europas sowie die Vereinigungen der großen Städteregionen (METREX, Eurocities) eingebunden.

Die politischen Empfehlungen des geplanten Grundsatzdokuments zur „Territorialen Agenda“ konzentrieren sich auf sechs Prioritäten der räumlichen Entwicklung:

- Maßnahmen zur Vernetzung der Metropolregionen und städtischen Zentren untereinander
- Förderung von Partnerschaften zwischen Stadt und Land, insbesondere durch Einbindung von Regionen mit Entwicklungsrückstand
- Aufbau transnationaler Cluster von Innovationsregionen und Förderung der Wissensgesellschaft
- Ausbau und Gestaltung transeuropäischer Korridore (Verkehr und Energie)
- Vermeidung naturbedingter Entwicklungsrisiken in Küsten- und Flussgebieten und
- bessere Profilierung ökologisch bzw. kulturell wertvoller Gebiete.

Die „Territoriale Agenda“ ersetzt nicht das EUREK, sondern soll zukunftsorientierte politische Handlungsempfehlungen für die Bewahrung und bessere Nutzung räumlicher Potenziale sowie den Beitrag der europäischen Raumentwicklungspolitik zur Lissabonstrategie der EU als Perspektive für den weiteren territorialen Kohäsionsprozess formulieren.

Deutschland im europäischen Raum



Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland

Leitbild 1: Wachstum und Innovation

Die Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern wird verstärkt wirtschaftliche Wachstumsimpulse, Innovation und die Entwicklung hin zu einer Wissensgesellschaft unterstützen. Alle Räume sollen befähigt werden, dazu ihren Beitrag zu leisten. Dafür ist es erforderlich, raumübergreifende Entwicklungsstrategien zu formulieren, die an den vorhandenen Wachstums- und Innovationspotenzialen ansetzen und zugleich den Grundsatz der Nachhaltigkeit berücksichtigen. Der Heterogenität der Räume muss wie bisher über entsprechend differenzierte Politikansätze zur Förderung strukturschwacher Regionen, ländlicher Räume oder Metropolregionen Rechnung getragen werden.

Deutschland verfügt im internationalen Maßstab über eine räumlich gut verteilte, umfassende und moderne Infrastruktur für Verkehrs- und Stadtentwicklung sowie im Bereich der Bildungs- und Forschungslandschaft. In Zukunft wird es aus der Perspektive der Raumordnung verstärkt darum gehen, die Spezialisierung und internationale Profilierung der verschiedenen Räume, Branchen- und Wissenscluster zu unterstützen, insbesondere durch Optimierung des jeweiligen Umfelds.

Eine ebenso große Herausforderung für die Landes- und Regionalplanung ist es, für Räume im Strukturwandel und mit Strukturschwächen Perspektiven aufzuzeigen. Entsprechende Handlungsansätze müssen daher neben Entwicklungsprozessen in den Wachstumsräumen auch Umstrukturierungsprozesse begleiten und unterstützen, um die Potenziale dieser Räume zu stabilisieren und zu stärken.

Das Leitbild soll dazu beitragen, Stärken zu stärken, Kräfte und Potenziale zu bündeln, zu vernetzen und durch die Weiterentwicklung von Partnerschaften zwischen Stadt und Land die gemeinsame solidarische Verantwortung von Regionen zu stärken. Alle Potenziale sollen genutzt und gefördert werden, um Wachstums- und Ausgleichsziele den gegenwärtigen Herausforderungen entsprechend neu auszubalancieren.

Darüber hinaus soll das Leitbild Impulse für eine verbesserte Selbstorganisation (Regional Governance), für regionale Wachstumsbündnisse und zur Profilierung der Regionen vermitteln, um den regionalen und überregionalen Verflechtungen bei Entscheidungen über raumwirksame Investitionen, z. B. in Infrastruk-

turen, Bildung oder Forschung, effektiver Rechnung zu tragen.

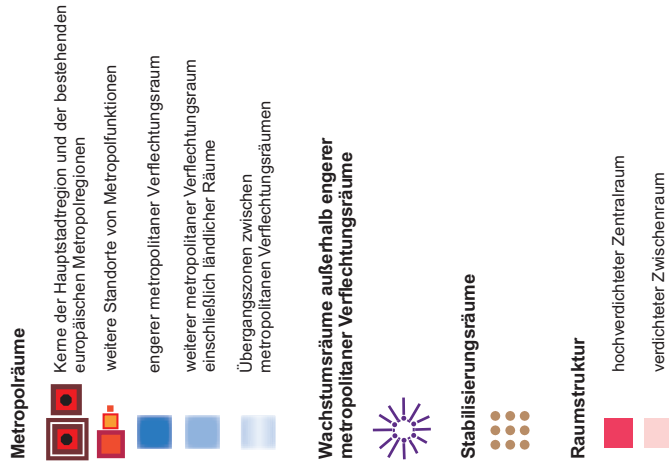
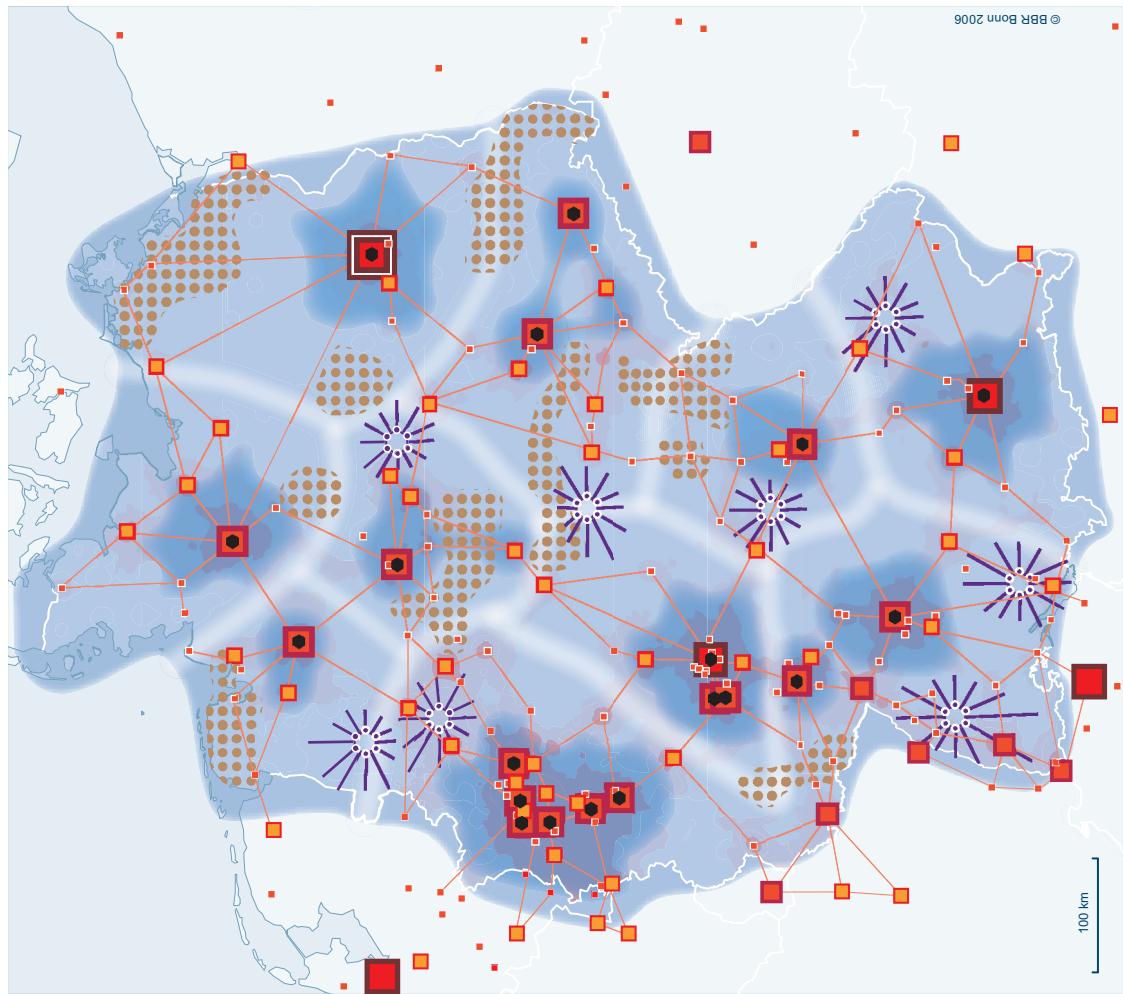
Gleichzeitig hebt das Leitbild hervor, dass es auch außerhalb der engeren metropolitanen Verflechtungsräume Regionen und Standorträume mit erheblichen Wachstumsbeiträgen und -potenzialen gibt, die in Ergänzung zu den Metropolregionen ein eigenständiges und zukunftsfähiges Entwicklungsprofil aufweisen. Das Konzept der „Europäischen Metropolregionen in Deutschland“ von 1995/1997 erfährt damit eine Erweiterung, welche die ökonomische Leistungsfähigkeit vielfältiger, städtisch ebenso wie ländlich geprägter Teilräume stärker in den Fokus der Raumentwicklungspolitik rückt.

Europäische Metropolregionen in Deutschland und ihre Vernetzung

Deutschland verfügt mit der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg und den Metropolregionen Hamburg, München, Frankfurt/Rhein-Main, Rhein-Ruhr, Stuttgart, Halle/Leipzig-Sachsendreieck, Hannover-Braunschweig-Göttingen, Nürnberg, Rhein-Neckar sowie Bremen-Oldenburg über elf Metropolregionen von europäischer Bedeutung. Diese Metropolregionen konstituierten sich entsprechend ihrer eigenen Abgrenzung, ihrer spezifischen Organisationsstruktur und ihrer jeweiligen Kooperationsräume. Es handelt sich dabei um eine gewollte Vielfalt im Wettbewerb um erfolgreiche Modelle stadtreionaler Selbstorganisation. Das Konzept der Metropolregionen ist u. a. für den Wirtschaftsraum Mitteldeutschland eine besondere Chance, sich im europäischen Wettbewerb zu positionieren. Dazu sollen die Thüringer Städtereihe und die Oberzentren des Landes Sachsen-Anhalt in die Entwicklung der Metropolregion Halle/Leipzig-Sachsendreieck einbezogen werden. In einer verallgemeinerten funktionalen Sichtweise sind Metropolregionen durch einen oder mehrere städtische Kerne sowie damit in Beziehung stehende engere und weitere metropolitane Verflechtungsbereiche gekennzeichnet.* Letztere sind teilweise ländlich geprägt.

* Diese Darstellung wurde aus Gründen der analytischen Vergleichbarkeit in der Leitbildkarte gewählt.

Leitbild Wachstum und Innovation



Die Karte veranschaulicht das Leitbild. Die Signaturen stellen jedoch keine planerischen Festlegungen dar.

Als funktionale Verflechtungsräume sind Metropolregionen Motoren der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung mit internationaler Bedeutung und Erreichbarkeit. In Metropolregionen bündeln sich europäisch und global bedeutsame Steuerungs- und Kontrollfunktionen, Innovations- und Wettbewerbsfunktionen, Gateway- und Symbolfunktionen. Prägend dafür sind:

- die Konzentration politischer und ökonomischer Schaltstellen sowie die Kontrolle internationaler Finanz- und Informationsströme
- eine hohe Dichte an Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen sowie das Vorhandensein hochwertiger kultureller Angebote und kreativer Milieus
- eine gute internationale Erreichbarkeit durch ein hochrangiges Verkehrsinfrastrukturangebot und vielfältige Optionen für den Austausch von Gütern, Wissen und Informationen
- ein hohes Maß an historischer, politischer, kultureller sowie städtebaulicher Bedeutung und ein entsprechendes internationales Ansehen.

Perspektivisch wird die Bedeutung der Kooperation zwischen Metropolregionen in ganz Europa, vor allem auch mit Mittel- und Osteuropa zunehmen. Darüber hinaus gewinnen für Deutschland grenzüberschreitende metropolitane Verflechtungsräume zunehmend an Bedeutung, wie z.B. die Entwicklung des deutsch-schweizerisch-französischen Kooperationsraums am Oberrhein oder die Zusammenarbeit im Raum Aachen, Lüttich, Maastricht und Heerlen zeigen. Bei der Konkretisierung des Leitbilds wird zu prüfen sein, wie solche Räume in das Konzept der europäischen Metropolregionen einbezogen werden können.

Metropolregionen bieten ein günstiges Umfeld für die Informations- und Wissensgesellschaft und sind deshalb überdurchschnittlich attraktiv für einen ökonomisch und kulturell motivierten Zuzug. Einen besonderen Stellenwert für die Metropolregionen haben ihre städtischen Kerne und Netze, aber die funktionalen Bezugsräume und Kooperationen gehen weit darüber hinaus. Die Verflechtungen zwischen Kern, Umland und Peripherie haben sich in der Vergangenheit deutlich vergrößert und reichen bis in benachbarte Stadtregionen und auch in dünn besiedelte, ländliche Räume hinein. Auf diese Weise haben sich in Deutschland große Wirtschaftsräume herausgebildet, die an den Grenzen der weiteren metropolitane Verflechtungsräume aneinander stoßen. Es gibt dort Übergangszonen, in denen Stadtregionen wie Rostock, Magdeburg, Koblenz oder Ulm Verflechtungen mit zwei oder mehreren Metropolräumen aufweisen.

Für geeignete Aufgaben bietet es sich in metropolitane Verflechtungsräumen an, gemeinsam mit den peripher gelegenen, überwiegend ländlich geprägten Teilräumen Kooperationen zu suchen und zu etablieren. Es ist jedoch den Städten, Kreisen und Regionen sowie ihren Institutionen überlassen, über die unmittelbare Mitwirkung oder über geeignete andere Kooperationsformen zu befinden.

Die Stärkung der dezentralen Verantwortung und der Bedeutungsgewinn regionaler Bezüge für politische Entscheidungen erfordert neue Formen regionaler Abstimmungsprozesse, die die Landes- und Regionalplanung mit ihren Instrumenten aktiv aufgreifen und moderieren muss. So sind z.B. Unternehmen vielfach auf die Einbettung in regionale Netzwerke und in ein innovatives Umfeld angewiesen. Haushalte und Unternehmen orientieren sich bei ihrer Standortwahl zunehmend an Standorträumen und weniger an – historisch oft zufällig abgegrenzten – Kommunen. Die wachsende Mobilität führt darüber hinaus zu einer Vergrößerung der Aktionsräume und Veränderung der Lebensweisen, die vielfach nicht mehr innerhalb einer Gemeinde, sondern in einem regionalen Kontext realisiert werden.

Die unterschiedlichen ökonomischen, organisatorischen und funktionalen Profile der Metropolregionen in Deutschland sind Standortvorteile und als solche weiter auszubauen. Aus der Gatewayfunktion der Metropolregionen ergibt sich eine besondere Bedeutung der Verkehrssysteme, die aber gleichzeitig mit besonders großen verkehrlichen Aufgaben und hohen Belastungen verbunden ist.

Vor diesem Hintergrund sind für die engeren Verflechtungsräume der Metropolregionen integrierte Verkehrskonzepte zu erstellen, um sowohl eine nachhaltige regionale Mobilität zu gewährleisten als auch Verkehrswachstum zu begrenzen und zu steuern sowie Standortpotenziale für die Siedlungsentwicklung zu nutzen.

Dynamische Wachstumsräume außerhalb der Metropolregionen

Auch außerhalb der engeren metropolitane Verflechtungsräume gibt es dynamische Wachstumscluster, Städte und Standorträume, die ein eigenständiges zukunftsfähiges Profil aufweisen und schon heute einen beträchtlichen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum und zur Wettbewerbsfähigkeit leisten.

Für eine Raumentwicklungsstrategie stehen hierbei zwei Zielsetzungen im Vordergrund:

- Die Potenziale in Wachstumsräumen außerhalb der engeren metropolitanen Verflechtungsräume müssen gezielt unterstützt werden. Als Innovationszentren und spezialisierte Technologiestandorte können diese Räume durchaus von internationaler Bedeutung sein. Sie profitieren u. a. davon, dass viele Produkte und Dienstleistungen dank moderner Kommunikationstechnologien und Logistik weniger distanzempfindlich sind als früher.
- Die Kooperationen und die Vernetzung der Metropolregionen mit Städten und Wissensclustern des Umlands und der Peripherie haben hohe Priorität, weil dies die Profilbildung und Entwicklung des Gesamttraums unterstützt. Auch Mittelstädte und herausgehobene Standorte im ländlichen Raum stellen wichtige regionale Bezugspunkte dar, in denen ein Grundangebot an Wissen, Kultur, Kunst und Kommunikation zugänglich ist.

Neben den in der Leitbildkarte dargestellten Wachstumsräumen mit nationaler Bedeutung gibt es auch Wachstumsräume im regionalen Kontext, deren Potenziale weiterentwickelt werden müssen. Sie sind häufig identisch mit ober- bzw. mittelzentralen Standorten, die nach den Raumordnungsplänen der Länder wichtige Entwicklungs- und Versorgungsfunktionen für ihre Verflechtungsbereiche übernehmen.

Räume mit Stabilisierungsbedarf

Eine Reihe von ländlich geprägten oder frühindustrialisierten Räumen weisen eine besonders unterdurchschnittliche wirtschaftliche Entwicklung auf. Ursachen dafür sind häufig ihre periphere oder grenznahe Lage und ihre schlechte Erreichbarkeit zusammen mit unzureichenden Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Land- und Forstwirtschaft und einer veralteten Industriestruktur. Sie verfügen daher über weniger Möglichkeiten, an Wachstums- und Entwicklungsprozessen teilzuhaben. Darüber hinaus besteht die Gefahr einer Abwärtsspirale, bei der hohe Arbeitslosigkeit, Mangel an Perspektiven und Abwanderung sich gegenseitig verstärken.

Das Leitbild „Wachstum und Innovation“ zielt insgesamt auf die verstärkte Nutzung regionalspezifischer Kompetenzen und endogener Potenziale. Dieser Entwicklungsansatz ist von besonderer Bedeutung für dünn besiedelte, häufig ländlich geprägte und peripher gelegene Räume mit unterdurchschnittlicher wirtschaftlicher Entwicklung, Bevölkerungsverlusten und fehlenden Beschäftigungsangeboten. In solchen Räumen ist es wichtig, vorhandene Verdichtungsansätze, u. a. um Klein- und Mittelstädte, als

Entwicklungskerne und Ankerpunkte herauszubilden. Darüber hinaus bieten intakte Natur und Landschaft notwendige Erholungs-, Freizeit- und Ausgleichsräume. Die Potenziale für nachwachsende Rohstoffe, Fremdenverkehrs- und Energiewirtschaft müssen dort gezielt weiterentwickelt werden.

Aufgabe der Raumentwicklungspolitik ist es, durch angepasste Strategien und Konzepte die endogene Regionalentwicklung zu fördern, eigenständige Entwicklungsperspektiven zu nutzen und ein weiteres Abgleiten dieser stabilisierungsbedürftigen Räume zu verhindern. Den Metropolregionen und Wachstumsräumen kommt bei der Weiterentwicklung von Kooperationsformen zwischen den Kernen und den Stabilisierungsräumen eine besondere Verantwortung zu. Ziel sollte die Etablierung von Netzwerken, überregionalen Wachstumsbündnissen und solidarischen Partnerschaften in Räumen sein, die immer stärker miteinander verflochten und aufeinander angewiesen sind. Die Herausbildung und Weiterentwicklung von großräumigen Verantwortungsgemeinschaften sowie die Verstärkung vorhandener Partnerschafts- und Kooperationsbeziehungen sind dabei gleichermaßen von Bedeutung für das Funktionieren von Metropolregionen wie auch für die Räume mit Stabilisierungsbedarf.

Interkommunale Raumentwicklungskonzepte, wie z. B. zum Tourismus, zur Wissenschaftslandschaft, zur Infrastrukturentwicklung, zum Nahverkehr oder zur Energieversorgung, demonstrieren in vielen Teilen Deutschlands überzeugend, wie erfolgreich sich Regionen gemeinsam aufstellen können.

Handlungsansätze

Entwicklungspolitisches Konzept für Wachstum und Innovation

Die Raumordnung von Bund und Ländern wird in den kommenden Jahren insbesondere das Konzept „Europäische Metropolregionen in Deutschland“ weiterentwickeln und räumlich differenzieren. Dazu zählen u. a.:

- Ergänzung des Konzepts um Aspekte grenzüberschreitender metropolitaner Verflechtungsräume von europäischer Bedeutung, der Wachstumsregionen außerhalb der Metropolregionen und der Entwicklung großräumiger Verantwortungsgemeinschaften
- Neuthematisierung des Ansatzes „endogene Regionalentwicklung“ in Abstimmung mit der regionalen Strukturpolitik und der Agrarpolitik für ländliche Räume
- Beiträge zur Erarbeitung integrierter Stabilisierungsstrategien für Räume mit Stabilisierungsbedarf
- Initiierung von Fachkonferenzen in den entsprechenden Regionen und die Begleitung der Umsetzungen vor Ort.

Die Raumordnung von Bund und Ländern fordert zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland eine stärkere Berücksichtigung des Metropolregionenkonzepts in den nationalen und EU-Fachpolitiken.

Gezielter Ausbau der großräumig bedeutsamen Verkehrsinfrastruktur

Als wichtige intermodale Schnitt- und Knotenpunkte der europäischen Verkehrsströme sowie als Knoten des Wissensaustauschs und des Forschungstransfers sind die Metropolregionen darauf angewiesen, dass ihre verkehrlichen Ver- und Anbindungsqualitäten erhalten und gezielt ausgebaut werden. Damit verbunden ist gleichzeitig ein Ausstrahlungseffekt auf ihr Umland und ihre Peripherie.

Im Vordergrund steht die Identifizierung von Schwachstellen der Gateways (z. B. Luftverkehrsanbindung und Logistikstandorte, Defizitanalyse des Schienenfernverkehrs) sowie die qualitative Verbesserung der Verkehrsverbindungen mit den neuen EU-Mitgliedstaaten. Entsprechende Schlussfolgerungen sind in die Umsetzung der Maßnahmen des Bundesverkehrswegeplans 2003 einzubeziehen, insbesondere zum Ausbau der grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastruktur.

Die europäische Perspektive der Metropolregionen fördern

Mit dem erweiterten Konzept der europäischen Metropolregionen in Deutschland müssen auch die Handlungsstrategien durch eine internationale Perspektive ergänzt werden. Ansatzpunkte dafür sind u. a.:

- die Internationalisierung von Behörden, Verbänden, Unternehmen fördern und kommunizieren

- stärkere Präsenz der Metropolregionen auf der europäischen und internationalen Bühne
- Erarbeitung und Verbreitung von international vergleichenden Benchmarkings durch die Metropolregionen.

Gemeinsame Verantwortung in großen Verflechtungsräumen

Das Partnerschafts- und Verantwortungsprinzip in den Metropolregionen mit ihren weiterentwickelnden Verantwortungsgemeinschaften ist als „Bottom-up“-Prozess für stabile regionale Organisationsformen und für wachsende regionale Steuerungskompetenz zu stärken.

Ein wichtiges Unterstützungsinstrument sind Modellvorhaben zur Organisation von Kooperationsprozessen zwischen Metropolregionen und anderen Räumen sowie zur Selbstorganisation in den dynamischen Wachstumsräumen außerhalb der Metropolregionen, ggf. in Form eines betreuten Wettbewerbs, und langfristig der Aufbau eines Initiativkreises solcher Regionen.

Räume und Netze der Wissensgesellschaft

Die Wissensgesellschaft insgesamt ist die wichtigste Innovationsressource und Grundlage jeder Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands. Aber die Ableitung darauf aufbauender Strategien des Umgangs mit den Standorten der Wissensproduktion und des regionalen Wissensmanagements geschieht bisher wenig systematisch.

Innovationsförderung sollte dabei nicht lediglich planerisch vorsorgend unterstützt werden, sie sollte auch dringend gebündelt und vernetzt werden. Die Herausbildung von bedeutenden Knoten und Netzhierarchien in den eigentlich virtuellen Netzen der wissenschaftlichen Datenübermittlung und der Breitband-Telekommunikation sowie die erkennbare regionale Konzentration von Innovationsaktivitäten geben Hinweise für strategische Ansatzpunkte, die schwerpunktmäßig in den Metropolregionen liegen.

Im Rahmen der Operationalisierung soll deshalb die Verknüpfung der Idee der Wissensgesellschaft mit dem Konzept der Metropolregionen und Wachstumsräume vorangetrieben werden. Dazu sollten

- der Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland das Thema auf seine Agenda nehmen und
- der Bund dieses durch einen Wettbewerb „Wissensgesellschaft – Metropolregionen und Wachstumsräume“ sowie eine entsprechende Begleitforschung flankieren.

Leitbild 2: Daseinsvorsorge sichern

Unter den veränderten demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist es eine Hauptaufgabe der Raumentwicklungspolitik, darauf hinzuwirken, dass sozialverträgliche und gerechte Standards der Daseinsvorsorge auch weiterhin gesichert sind. Dies gilt insbesondere in Regionen mit einer stark alternden Bevölkerung sowie in dünn besiedelten Räumen mit Bevölkerungsrückgang. Das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ unterstützt die Neuausrichtung von Strategien, Standards und Instrumenten der Raumordnung, um auch künftig in allen Teilräumen Deutschlands gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Dazu gehören vor allem die Zugänglichkeit und öffentliche Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen.

Der Bevölkerungsrückgang erfordert insgesamt eine Straffung des Zentrale-Orte-Systems. Als regional differenziertes und landesspezifisch angepasstes Standortsystem der öffentlichen Daseinsvorsorge bildet es auch weiterhin das Rückgrat einer effizienten räumlichen Bündelung von Einrichtungen und Dienstleistungen. Handlungserfordernisse ergeben sich – regional differenziert – schon kurz- bis mittelfristig. Dabei stehen auch lokale und regionale Verwaltungsstrukturen auf dem Prüfstand.

Darüber hinaus stellt die Berücksichtigung der sich wandelnden Bedürfnisse einer alternden Gesellschaft und insbesondere die Schaffung von familien- und kinderfreundlichen Rahmenbedingungen in den fach- und raumentwicklungspolitischen Entscheidungen eine zentrale Aufgabe dar, der sich die Gesellschaft insgesamt stellen muss. Stärker denn je kommt es darauf an, ein gesellschaftliches und räumliches Umfeld zu schaffen, das Familien unterstützt und entlastet, und das vor allem die Menschen ermutigt, Familien zu gründen und sich für Kinder zu entscheiden.

Versorgungsqualität sichern

In allen Teilräumen, vor allem aber in den von den Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs und der Alterung besonders betroffenen Regionen, ist auch künftig eine angemessene Grundversorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Bildung und öffentlicher Verkehr, sicherzustellen. Dies erfordert die Überprüfung und ggf. Modifizierung notwendiger öffentlicher Leistungen und Ausstattungsstandards sowie vor-

handener Funktionszuweisungen für die unterschiedlichen Stufen des zentralörtlichen Systems. Ziel bleibt es, auch vor dem Hintergrund der engeren finanziellen Handlungsspielräume, allen Bevölkerungsgruppen den gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zu Versorgungsangeboten, zu Leistungen des Bildungswesens, zu kulturellen und sportlichen Angeboten sowie zur sozialen und technischen Infrastruktur zu gewährleisten.

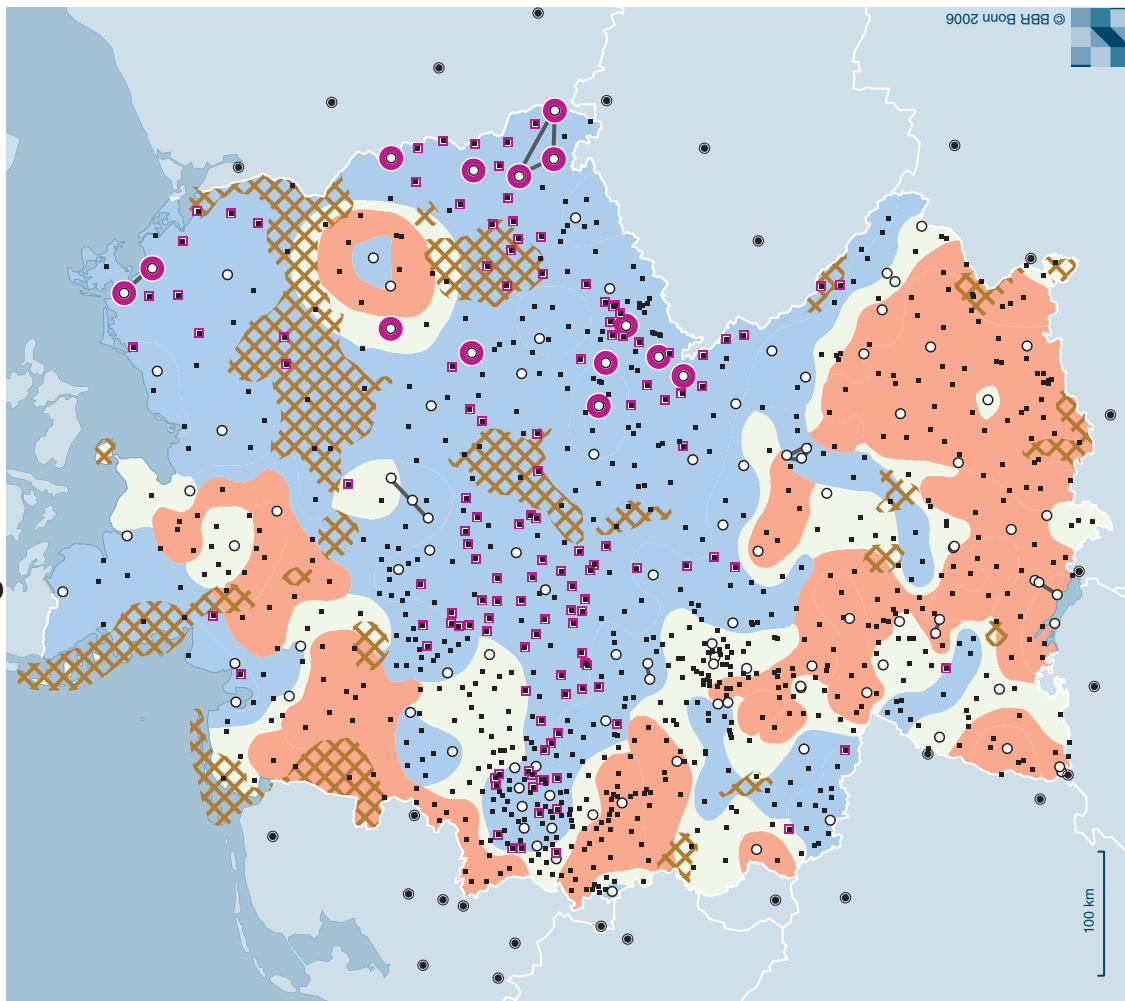
Bei der Fortschreibung regionaler Entwicklungskonzepte und Pläne kann mit der Festlegung räumlich differenzierter und situationsangepasster Standards für Erreichbarkeit und Tragfähigkeit den veränderten Bedingungen Rechnung getragen werden. Ergänzend können vermehrt alternative Angebotsformen sowie neue organisatorische Zuschnitte und Modelle erprobt und genutzt werden. Dazu bedarf es eines verstärkten Zusammenwirkens öffentlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Akteure sowie einer engeren Zusammenarbeit der infrastrukturellen Einrichtungen mit dem Ziel einer Qualitätssicherung. Zugleich ist es notwendig, über neue Formen der Gestaltung des öffentlichen Lebens, über eine neue Rollenverteilung der Solidargemeinschaft und über mehr bürgerschaftliches Engagement im Sinne aktiver Bürgerregionen nachzudenken.

Innovative Konzepte zur Kostenreduzierung statt Schließungen können ebenfalls zur Aufrechterhaltung von Angeboten und Leistungen beitragen. Entsprechende Ansätze interkommunaler Zusammenarbeit, z.B. im Rahmen von Städtenetzen, sollten ausgebaut und die Möglichkeiten grenzüberschreitender Zusammenarbeit verbessert werden. Zur Sicherung von Erreichbarkeit und Mobilität muss unter Berücksichtigung der Zumutbarkeit die Qualität der öffentlichen verkehrlichen Anbindung erhalten und ggf. verbessert werden. Dabei müssen auch alternative Bedienformen geprüft werden.

Erfordernisse für das Zentrale-Orte-Konzept

Um die regionalen Anpassungsprozesse bei der öffentlichen und privaten Infrastrukturversorgung sowohl in wachsenden, stagnierenden als auch schrumpfenden Regionen bewältigen zu können, sollten die regionalen Entwicklungsschwerpunkte grundsätzlich als mehrstufiges System von Zentralen Orten definiert werden. Ein solches Grundgerüst multifunktionaler Zentraler Orte leistet auch einen Beitrag zur Sicherung von Versorgungsqualitäten in den unterschiedlichen Raumtypen, wobei die inhaltli-

Leitbild Daseinsvorsorge sichern



Prognose der Bevölkerungsentwicklung bis 2050

- abnehmend
- stabil
- zunehmend

Tragfähigkeit vorhandener Zentraler Orte verbessern und Versorgungsqualitäten sichern

- Gefährdete Oberzentren
- Gefährdete Mittelzentren
- Verbesserung der Erreichbarkeit in Regionen mit geringer oberzentraler Ausstattung

Zentrale Orte Stand 2005

- Oberzentren
- Mittelzentren
- Oberzentrale Städteverbünde
- Städte mit oberzentralen Funktionen im Ausland

Die Karte veranschaulicht das Leitbild. Die Signaturen stellen jedoch keine planerischen Festlegungen dar.

che Ausprägung je nach Ausgangslage unterschiedlich sein wird. In den strukturschwachen ländlichen Räumen werden sehr viel mehr Fragen der Sicherung eines Mindestangebots an Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Vordergrund stehen, während es in den Metropolregionen eher darauf ankommt, Standortfragen von Einrichtungen der Daseinsvorsorge ordnungspolitisch zu begleiten und Einrichtungen unter Aspekten des überregionalen oder globalen Wettbewerbs vorzuhalten.

Das System der Zentralen Orte stellt auch weiterhin das Grundgerüst zur Bewältigung von regionalen Anpassungsprozessen bei der Infrastrukturversorgung dar. Notwendig ist aber die flexible Handhabung sowie die Anpassung des Systems an die jeweiligen regionalen bzw. landesspezifischen Erfordernisse.

Dabei können räumliche Konzentration und Dezentralisierung sowie Funktionsteilung, aber auch temporäre und mobile Angebotsformen parallele Optionen sein. Auch der Wohnungs- und Infrastrukturrückbau in schrumpfenden Städten und Gemeinden ist eine schmerzhaft, aber notwendige Handlungsoption. Diese Optionen erfordern ein verbindliches und fachlich übergreifendes Herangehen. Darüber hinaus sind auch weitergehende Vorschläge zu prüfen, wie z. B.:

- öffentliche Förderung privater Investitionen der Daseinsvorsorge in Zentralen Orten und in den von den Landesplanungen festgelegten Schwerpunkorten und
- Ergänzung von Raumordnungsklauseln in fachgesetzlichen Vorschriften durch neue Formen der Gewährleistungssicherung.

Handlungsansätze

Vermittlung notwendiger Anpassungsprozesse

Die notwendigen Anpassungsmaßnahmen werden regional differenziert zu Einschnitten für die Menschen bei Daseinsvorsorgeleistungen führen. Die betroffene Bevölkerung ist daher darüber zu informieren:

- welche Kernbereiche die öffentliche Daseinsvorsorge künftig umfasst
- warum und wo welche Angebote räumlich konzentriert werden und
- warum es regional unterschiedliche Angebote geben wird.

Erreichbarkeit und Mobilität für alle sichern

Für notwendige Kernfunktionen sind das Bündelungsprinzip und räumliche Konzentration weiterhin wesentliche Ansatzpunkte. Die Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge ist durch angemessene Mobilitätsangebote sicherzustellen. Dabei bedarf der traditionelle Nah- und Regionalverkehr einer Ergänzung um neue und angepasste Lösungen kollektiver und individueller Mobilitätsangebote.

Neben der individuellen Mobilität (people to service) und Leistungen des öffentlichen Verkehrs (Neudefinition von Gemeinschaftsverkehr) geht es künftig zunehmend auch um neue Strategien und flexible Lösungen der Güter- und Dienstleistungsmobilität (service to people).

Langfristige Kosten der technischen und sozialen Infrastruktur berücksichtigen

Die Aufrechterhaltung eines den jeweiligen Nachfragebedingungen angepassten Niveaus der technischen und sozialen Infrastrukturversorgung stellt auch die verschiedenen Planungsebenen vor neue Herausforderungen. Im Spannungsfeld von akzeptabler Erreichbarkeit, wünschenswertem Qualitätsniveau und wirtschaftlichem Betrieb liegt der spezifische Beitrag der Raumordnung in zwei integriert zu verfolgenden Handlungsansätzen:

- Die Träger der Landes- und Regionalplanung sollen darauf hinwirken, eine Raum- und Siedlungsstruktur zu schaffen, die eine effiziente und kostengünstige infrastrukturelle Versorgung gewährleistet.
- Ein zweiter Handlungsansatz liegt in der Einflussnahme auf die Standortverteilung von Infrastruktureinrichtungen sowie die Ausgestaltung von Netzstrukturen der Ver- und Entsorgung sowie des Verkehrs. Bei gegebener Nachfrageverteilung ist eine Standort- und Netzstruktur zu bewahren oder zu schaffen, die Versorgungs- und Erreichbarkeitsstandards einhält, gleichzeitig aber auch unter Kostengesichtspunkten tragfähig ist.

Den Planungsträgern sind dafür Modellansätze zur Verfügung zu stellen, um sowohl wachstums- als auch schrumpfbedingte Infrastrukturfolgekosten alternativer Raumordnungskonzeptionen ermitteln zu können.

Modellvorhaben der Raumordnung des Bundes und der Länder

Die jeweiligen Lösungsansätze müssen vor Ort und in der Region gesucht werden. Wertvolle Hinweise dazu geben die Modellvorhaben des Aktionsprogramms „Modellvorhaben der Raumordnung“ des BMVBS, z.B. die in drei vom Bevölkerungsrückgang besonders betroffenen Regionen entwickelten Lösungen u.a. für die Bereiche Berufsbildung, Gesundheitsvorsorge oder den ÖPNV. Die Raumordnungspolitik des Bundes unterstützt auch künftig Anpassungskonzepte. Gleichermaßen unterstützen die Länder mittels verschiedener Initiativen die Regionen in ihren Bemühungen um Anpassungs- und Entwicklungsstrategien.

Die Ergebnisse und guten Beispiele solcher Initiativen sind als Anregung zur Nachahmung in anderen Regionen noch wirksamer aufzubereiten und zu kommunizieren.

Daseinsvorsorge in den fachübergreifenden Dialog stellen

Elemente dieses Dialogs sind u.a.:

- die stärkere überfachliche und interkommunale Ressourcenbündelung
- die verstärkte Zusammenarbeit von Raumordnung und Fachplanung
- das Erarbeiten räumlich integrierter regionaler Handlungskonzepte mit den Fachplanungen
- die Berücksichtigung der demographischen Entwicklung in Entscheidungsprozessen von Politik und Verwaltung
- die Erprobung von Experimentierklauseln (für unterschiedliche räumliche Situationen) in Fachgesetzen
- die Flexibilisierung von Förderinstrumenten
- die konsequente Anwendung von Raumordnungsklauseln in der Praxis
- die Stärkung und Belohnung interkommunaler Zusammenarbeit
- die Nutzung des Instruments „Raumordnerischer Vertrag“
- der Austausch über internationale Erfahrungen.

Leitbild 3: Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten

Die Raumordnung von Bund und Ländern integriert die ökonomischen, sozialen und ökologischen Ziele der Nachhaltigkeit im Sinne eines nachhaltigen Managements der Raumnutzung, des Ressourcenschutzes und der Sicherung von Entwicklungspotenzialen. Dabei soll auch zukünftig der wirtschaftlichen Entwicklung und den Mobilitätsbedürfnissen Raum gegeben werden, ebenso müssen neue flächenhafte Nutzungsansprüche wie z.B. für Energiegewinnung und nachwachsende Rohstoffe angemessen berücksichtigt werden. Nachhaltige Raumentwicklung bedeutet daher auch künftig vor allem die Sicherung der vielfältigen Raumfunktionen durch aktives Management räumlicher Ressourcen im Spannungsfeld zunehmender Nutzungskonflikte und vor dem Hintergrund der Notwendigkeit eines sparsamen Umgangs mit Flächen und Böden als Ressourcen.

Das Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ zielt auf eine Stärkung der Kompetenz und Durchsetzungsfähigkeit der Raumordnung zur überfachlichen sowie überörtlichen Abstimmung und Koordination der verschiedenen Planungen, um die unterschiedlichen Nutzungsansprüche, Entwicklungspotenziale und Schutzinteressen im Raum miteinander in Einklang zu bringen. Einen besonderen Schwerpunkt des strategischen und planerischen Umgangs mit Raumnutzungen bildet die Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften.

Die Leitbildkarte veranschaulicht einerseits Räume, in denen vorhandene Ressourcen besonders schützenswert sind und andererseits beispielhaft besondere Potenziale zur Gestaltung der teils städtisch und teils ländlich geprägten Kulturlandschaften.

Abwägung konkurrierender Raumansprüche

Die langfristige Sicherung der ökologischen Funktionen und die effiziente Nutzung des Raums und der Ressourcen sowie die Abwägung zwischen unterschiedlichen Raumnutzungsansprüchen bleiben Schwerpunkte der Landes- und Regionalplanung.

Die Kernaufgabe der Regionalplanung als Schnittstelle zwischen staatlicher Landesplanung und kommunaler Bauleitplanung besteht auch weiterhin darin, über die Regionalpläne die Raumnutzung zu steuern und ein regionales Leitbild zur weiteren Entwicklung der Regionen wie auch zur Sicherung der Lebensgrundlagen zu entwickeln. Dadurch kann die Regionalplanung wesentlich auf eine frühzeitige Minimierung unterschiedlich gearteter und kommunal übergreifender Interessenskonflikte hinwirken. Die

Regionalplanung soll die Bildung von Städtenetzen fördern, Kooperationen von Gemeinden unterstützen und an regionalen Entwicklungskonzepten mitwirken, die die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen entsprechend ihrer Potenziale verbessern. Darüber hinaus ist die Regionalplanung zu bestärken, in enger Zusammenarbeit mit den regionalen Akteuren Entwicklungsprozesse zu initiieren, moderieren und koordinieren sowie verschiedene Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, auch grenzüberschreitend, zu unterstützen.

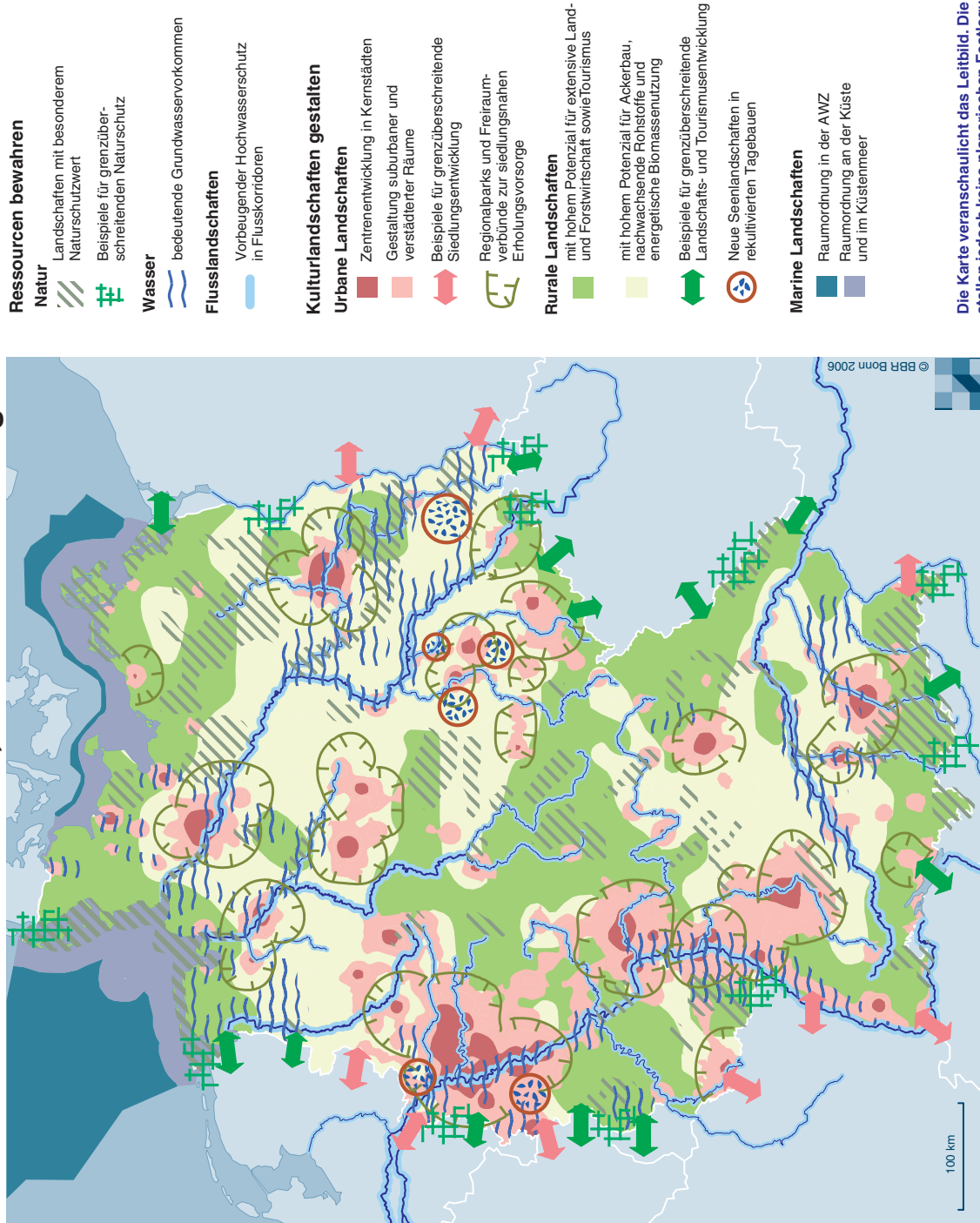
Schutz des Freiraums und der natürlichen Ressourcen

Ziel des Freiraumschutzes ist es, die Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts zu erhalten und eine nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter zu gewährleisten. Die Sicherung und Entwicklung des Freiraums und der Freiraumfunktionen ist tragendes Element nachhaltiger Raumentwicklung.

Um den durch Agrargebiete, Wald und Gewässer und vielfältige Naturlandschaften bestimmten Freiraum zu erhalten und seine spezifischen Funktionen zu verbessern, ist es erforderlich, einen großräumig übergreifenden ökologisch wirksamen Freiraumverbund zu schaffen. Für dessen Funktionsfähigkeit ist eine planerische Sicherung auch über Landesgrenzen hinweg unumgänglich. Gleichfalls sind vor allem in dicht besiedelten Gebieten die verbliebenen Freiräume in den Freiraumverbund zu integrieren und aufzuwerten. Gegebenenfalls müssen hier durch die Landes- und Regionalplanung auch Freiräume zurückgewonnen werden, um durchgängige Grünverbindungen zu entwickeln.

Das Ziel der Verminderung der Flächeninanspruchnahme ist ein weiteres tragendes Element einer nachhaltigen Raumentwicklung. Gerade in einem dicht besiedelten Land wie Deutschland ist es von vitalem Interesse, den Boden in seinen ökologischen Funktionen als Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere und Pflanzen und als Bestandteil des Naturhaushalts mit seinen Wasser- und Naturkreisläufen zu erhalten. Gleichzeitig gilt es, die vorhandene und künftige Flächennutzung im Sinne der Nachhaltigkeit für vielfältige Funktionen, z.B. für Siedlung, Erholung und Verkehr, für die Erzeugung von Lebensmitteln und nachwachsenden Rohstoffen, für wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen sowie Naturschutzzwecke weiterzuentwickeln. Dabei wird die Flächeninanspruchnahme zunehmend durch veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Leitbild Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten



Die Karte veranschaulicht das Leitbild. Die Signaturen stellen jedoch keine planerischen Festlegungen dar.

beeinflusst. Entwicklungen wie der zu erwartende Bevölkerungsrückgang, sich verstärkende regionale Entwicklungsunterschiede, die Alterung der Gesellschaft und die z.T. problematische Situation der kommunalen Haushalte oder die wachsende Sensibilität für die Folgen des Klimawandels erfordern ein Umdenken und regional angepasste Konzepte.

Die großräumigen Verkehrskorridore und -trassen bündeln Lärm- und Emissionsbelastungen und begrenzen die Zerschneidungswirkungen des Verkehrs in den Freiräumen und Kulturlandschaften. Aufgrund ihrer Bedeutung für die Mobilität von Personen und Gütern und der besonderen Schutzwürdigkeit der Freiräume und Kulturlandschaften sind auf den großräumigen Verkehrskorridoren und -trassen besondere Handlungsansätze zur Vermeidung, Lenkung und Steuerung des Verkehrs erforderlich.

Gestaltung von Kulturlandschaften

Die Raumordnung von Bund und Ländern muss mit dafür Sorge tragen, dass die gewachsenen Kulturlandschaften in ihren prägenden Merkmalen sowie mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern erhalten bleiben. Kulturlandschaftsschutz definiert sich zunächst als Bewahrung historischer Landschaften, die auch städtische und industriell-gewerbliche Gebiete umfassen und nicht nur auf ländliche Regionen beschränkt sind. Der Auftrag der Raumordnung zur planerischen Gestaltung von Kulturlandschaften umfasst mehr als nur die Konservierung historisch bedeutsamer Räume. Die eigentliche Herausforderung besteht in einer behutsamen Weiterentwicklung der Landschaften im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Entwicklung. Anzustreben ist ein harmonisches Nebeneinander unterschiedlichster Landschaftstypen, bei dem ihre ökologischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Funktionen dauerhaft erhalten bleiben und keine dieser Funktionen gänzlich zu Lasten der anderen entwickelt wird. Als erste Orientierung können dabei folgende vier Betrachtungsweisen bzw. Raumtypen dienen:

- urbane Räume, wie z. B. historische Stadtkerne, Stadtlandschaften, Zwischen- oder Umbaulandschaften
- semi-urbane Räume, wie z. B. vernetzte, nachverdichtete und durchmischte Stadtregionen mit gestalteten und inwertgesetzten Landschaftsräumen
- rurale Räume, wie z. B. Agrar- und Energieproduktionslandschaften oder Weide-, Wildnislandschaften
- übergreifende, z. T. vernetzte Räume, wie z. B. Küstenzonen, Fluss- und Waldlandschaften oder historische Kulturlandschaften.

Die Freiraumplanung sollte zu einer aktiven Kulturlandschaftsgestaltung weiterentwickelt werden, um den Kulturlandschaftsgedanken in regionale Entwicklungskonzepte und -strategien zu integrieren und über innovative Gestaltungsformen zur Minderung von Strukturproblemen beizutragen.

Für den Erfolg raumordnerischer Konzepte zur Gestaltung gewachsener Kulturlandschaften bedarf es eines begleitenden gesellschaftlichen Dialogs, der u.a. folgende Themenbereiche einbezieht:

- Kulturlandschaft als wichtige qualitative Ergänzung traditioneller Raumentwicklungspolitik, die auf Raumnutzungskonzepten basiert
- Kulturlandschaftsgestaltung als erlebbare Eigenart, die der Förderung der regionalen Identifikation der Bewohner mit ihrem Umfeld dient
- Integration der Kulturlandschaftsgestaltung in regionale Entwicklungskonzepte als Beitrag zur Stabilisierung ländlicher wie stadtnaher Räume (Kulturlandschaft als „weicher“ Standortfaktor und nachgefragtes Gut, Regionalentwicklung durch Landschaftsgestaltung)
- Förderung des Regionalmanagements und regionaler Marketingstrategien.

Hierzu sind Kooperationen und Partnerschaften mit anderen Politikbereichen anzustreben.

Handlungsansätze

Landes- und Regionalplanung

Die Landes- und Regionalplanung wirkt durch ihre gemeindeübergreifende und an überörtlichen Erfordernissen orientierte Abstimmung zur Siedlungs-, Freiraum- und Infrastrukturentwicklung auf eine haushälterische Flächenpolitik hin. Sie trägt mit siedlungs- und freiraumbezogenen Festlegungen in Raumordnungsplänen maßgeblich zur quantitativen Dämpfung, qualitativen Verbesserung und standörtlichen Optimierung der Flächeninanspruchnahme bei. Vorgaben zur Förderung der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit unterstützen die überörtliche Abstimmung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung in Stadt-Umland-Bereichen verdichteter Räume.

Siedlungsflächenmanagement und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Die von verbesserten regionalen Kooperationen und Flächenmonitoring ausgehenden Impulse für eine haushälterische Flächenpolitik können durch Bündelung und Vernetzung in einem regionalen Flächenmanagement verstärkt werden. Dabei wird Flächensparen als komplexe Managementaufgabe aufgefasst, deren Bewältigung durch kombinierten und koordinierten Instrumenteneinsatz in einem regionalen Netzwerkverbund erfolgt. Im regionalen Verbund können auch regionale Gewerbe- oder Ausgleichsflächenpools wirksam zum Tragen kommen.

Parallel dazu sollte auf kommunaler Ebene schrittweise ein kommunales Flächenmanagement aufgebaut werden.

In den suburbanen Räumen und entlang der großen Siedlungs- und Verkehrskorridore ist der verbliebene Freiraum durch eine integrierte Freiraum- und Siedlungspolitik und Begrenzung weiterer Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu schützen. Zwischen dem Flächensparziel und anderen Zielen, wie ein für den Abbau der Arbeitslosigkeit notwendiges Wirtschaftswachstum und eine sozialverträgliche Wohnungsversorgung, muss abgewogen und nach Wegen gesucht werden, um die verschiedenen Ziele möglichst miteinander in Einklang zu bringen.

Trotz erreichter Fortschritte ist es notwendig, vorhandene Instrumente und Konzepte weiter- oder neu zu entwickeln, die in ihrer Gesamtheit die Zunahme der Flächeninanspruchnahme weiter eindämmen. Schwerpunkte dabei sind:

- Die regionale, gemeindegrenzenüberschreitende Verantwortung und Kooperation für ein ressourcenschonendes Flächenmanagement ist zu stärken.
- Die Innen- vor Außenentwicklung der Siedlungsgebiete ist durchzusetzen.
- Ökonomische Anreize können das System der planerischen Instrumente ggf. sinnvoll ergänzen.

- Subventionen, Steuern, Abgaben und Förderprogramme sind hinsichtlich ihrer potenziellen Beiträge zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme zu überprüfen. Dabei sind soziale, wirtschaftliche und finanzielle Wirkungen zu berücksichtigen.
- Aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels und des Bevölkerungsrückganges ist eine zunehmende Anzahl von Branchen, z.B. von Gewerbe-, Militär- und Industriebranchen sowie landwirtschaftlichen Branchen und durch Abbruch von Wohnungen zu verzeichnen. Die Inwertsetzung solcher Branchen, z.B. zur weiteren Stärkung funktionsfähiger Innenstädte, ist in die planerischen Überlegungen hinsichtlich Gebietsausweisungen mit einzubeziehen.

Der Dialog zwischen den Akteuren, die an der Planung und Realisierung von Siedlungs- und Verkehrsflächen beteiligt sind, muss fortgesetzt, intensiviert und durch Modellvorhaben auf regionaler und lokaler Ebene unterstützt werden.

Durch Verknüpfung von „weichem“ Management und „harten“ Festsetzungen steht das Leitbild für zeitgemäße Formen und Inhalte bei der Bewältigung von Raumnutzungskonflikten. Aber es steht genauso in der Tradition der klassischen Raumordnung, denn die Landes- und Regionalplanung bleiben weiterhin zentrale Ebenen, um Ergebnisse von bewältigten Raumnutzungskonflikten rechtsverbindlich festzuhalten. Beispielsweise sind in diesem Zusammenhang zu nennen: raumordnerische Festsetzungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz, zur Entwicklung von Flusslandschaften oder zum großflächigen Einzelhandel. Schlanke und effiziente Raumordnungspläne sind besonders geeignet, um dem raumordnerischen Ziel von „weichem“ Management und „harten“ Festsetzungen gerecht zu werden.

Fachübergreifende Qualifizierungsstrategien und Visionen für Kulturlandschaften entwickeln

Nutzungsinteressen und Ansprüche an die Landschaft werden sich weiter differenzieren. Diese Entwicklung birgt noch unbekanntes Konfliktpotenzial und ihre Auswirkungen auf Landschaften sind nur begrenzt abzuschätzen. Die Raumordnung von Bund und Ländern wird den fachübergreifenden und öffentlichen Diskurs intensivieren, um Präferenzen und Gestaltungsmöglichkeiten für verschiedene Räume zu bestimmen, wobei die Belange der wichtigen Wirtschaftsbereiche Tourismus, Energie sowie Land- und Forstwirtschaft in besonderem Maße berücksichtigt werden.

Auf regionaler Ebene sollten Leitbilder zur Gestaltung unterschiedlicher Kulturlandschaften erarbeitet werden.

Flusslandschaften und Hochwasserschutz

Die schweren Hochwasser der jüngsten Vergangenheit verdeutlichen nochmals nachdrücklich, dass präventiver, umfassender Hochwasserschutz

- auch vorsorgeorientierte Maßnahmen der Raumordnung zur Begrenzung des Schadenspotenzials und Sicherung von Überschwemmungsbereichen voraussetzt und
- eine nationale und transnationale Kooperation von Raum- und Flächennutzungsplanung, Wasserwirtschaft, Landwirtschaft und Forstwirtschaft erfordert, deren Ziel es ist, die Sicherheitsstandards weiter zu verbessern und eine angepasste Raumnutzungsplanung zu gewährleisten.

Deshalb müssen gemeinsame Raumordnungsstrategien im Rahmen der transnationalen Entwicklung, verbunden mit der Gewährleistung einer regionalen Umsetzung, gefördert werden. Dies schließt den fairen Ausgleich zwischen Unterlieger und Oberlieger ein. Die Koordination und Abwägung der unterschiedlichen Nutzungsinteressen in Flusslandschaften hat immer unter dem Aspekt der Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes zu erfolgen.

Raumordnung im Küstenmeer und in der Ausschließlichen Wirtschaftszone, Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM)

Zu den traditionellen Meeres- bzw. Küstennutzungen, wie beispielsweise Schifffahrt, Fischerei, Erdgas- und Erdölförderung, Freizeit- und Tourismuswirtschaft oder Naturschutz, sind zusätzliche Nutzungsansprüche, wie z.B. Offshore-Windparks, Natura-2000-Schutzgebiete und Aquakulturen, hinzugekommen. Nord- und Ostsee stehen in einem sich verschärfenden Spannungsfeld unterschiedlichster staatlicher, wirtschaftlicher und privater Nutzungsinteressen und -konflikte.

Nur durch eine umfassende, ganzheitlich abwägende und vorausschauende raumordnerische Planung können Nutzungskonflikte koordiniert, abgewogen und einer an Nachhaltigkeit orientierten Lösung zugeführt werden. Der Beitrag der Raumordnung – unter Berücksichtigung der Weiterentwicklung ihrer Strategien und Instrumente – zur überfachlichen und überörtlichen Abstimmung und Koordination der verschiedenen Planungen sollte genutzt werden, um die unterschiedlichen Nutzungsansprüche, Entwicklungspotenziale und Schutzinteressen im Meeres- und Küstenraum miteinander in Einklang zu bringen (IKZM). Hierfür stellt der Bericht der Bundesregierung vom 13.03.2006 über eine „Nationale Strategie für ein Integriertes Küstenzonenmanagement“ an die EU-Kommission einen wichtigen Schritt und Baustein dar.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erarbeitet einen Raumordnungsplan in Form einer Rechtsverordnung gemäß § 18a Raumordnungsgesetz mit Zielen und Grundsätzen der Raumordnung für die wirtschaftliche und wissenschaftliche Nutzung, hinsichtlich der Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit der Seeschifffahrt sowie zum Schutz der Meeresumwelt für die Ausschließliche Wirtschaftszone Deutschlands.

Ausblick – Raumentwicklungspolitik gestalten

Die Raumentwicklungspolitik erfüllt insgesamt eine den gesellschaftlichen Bedürfnissen dienende Funktion. Die gegenwärtigen Herausforderungen aktiv aufgreifend, verdeutlichen die drei Leitbilder eine Neuausrichtung im Aufgabenverständnis der Raumordnung:

- **Stärkung des Entwicklungsauftrags:** Räumliche Entwicklung als Beitrag für Wachstum und Innovation und nicht nur als Instrument einer Ausgleichspolitik
- **Neue Gewichtung des Gleichauftrags:** Konkretisierung des Gleichwertigkeitspostulates zur Sicherung der Daseinsvorsorge insbesondere durch flexible Anpassung der Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts und
- **Bekräftigung des Ordnungsauftrags:** Stärkung der Abwägungskompetenz zur Koordinierung von Nutzungsansprüchen, Entwicklungspotenzialen und Schutzinteressen sowie der moderierenden Rolle im Sinne der Weiterentwicklung der Raumordnung vom Flächenschutz zum Ressourcenmanagement und zur Gestaltung landschaftlicher Vielfalt.

Die Einflussnahme der Raumordnung auf die räumliche Verteilung raumwirksamer Finanzmittel des Bundes und der Länder in die regionalen Entwicklungs- und Bedarfsschwerpunkte bleibt einer ihrer wichtigsten Ansprüche. Dies erfordert die engere Koordinierung der raumwirksamen Fachpolitiken mit raumentwicklungspolitischen Zielvorstellungen sowie eine stärkere Vernetzung und Abstimmung der Fachpolitiken untereinander. Die raumwirksamen Fachplanungen des Bundes, insbesondere zur Bundesverkehrswegeplanung, zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, zur Städtebauförderung, zur europäischen und nationalen Strukturförderung und bei den allgemeinen Grundsätzen zur Gesundheitspolitik, müssen dieses zukünftig stärker berücksichtigen. Dies setzt auch voraus, dass die Raumordnung den gesetzlichen Auftrag zur Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen des Bundes in den verschiedenen Politikfeldern stärker wahrnimmt, z. B. durch einen intensiveren Dialog im Rahmen des Interministeriellen Ausschusses für Raumordnung (IMARO) des Bundes. Dieser Dialog muss auch in die Fachpolitiken der Länder und Regionen transportiert werden. Die Raumordnung wird auf der Grundlage ihrer Raumbesichtigung und ihrer Fähigkeiten zur Moderation, Koordination und Information die Weiterentwicklung und Umsetzung der Leitbilder in

den fachspezifischen Programmen und Plänen unterstützen.

Bei der Umsetzung der Föderalismusreform im Bereich der Raumordnung muss gewährleistet werden, dass die Aufgabe der Raumordnung, nämlich die – auch vom Grundgesetz geforderte – Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und der Wirtschaftseinheit sowie die Verbesserung der Standortqualitäten im europäischen Wettbewerb, auch weiterhin erfüllt werden kann. Die Erfüllung dieser Aufgabe erfordert eine vorausschauende, gesamt-räumlich abgestimmte Planung, die vergleichbare Standards bei den Festlegungen in Raumordnungsplänen im gesamtstaatlichen Interesse unverzichtbar macht.

Landes- und Regionalplanung müssen auch künftig vor allem über die Raumordnungspläne und -programme die räumlichen Strukturen im Sinne dieser gemeinsamen Leitbilder gestalten und die Siedlungs- und Standortentwicklung entsprechend lenken. Die bewährten Instrumente der Landes- und Regionalplanung sind deshalb weiterzuentwickeln.

Durch die Förderung der Entwicklung von Städtenetzen, die Unterstützung von Kooperationen zur Zusammenarbeit von Gemeinden und die Mitwirkung an der Aufstellung regionaler Entwicklungskonzepte leistet insbesondere die Regionalplanung einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung der Pläne und Programme und damit letztlich auch zur Umsetzung der Leitbilder.

Aufgrund zunehmend gegenläufiger Ansprüche an den Raum und des Bedarfs an Konfliktlösungsmanagement in der interkommunalen Zusammenarbeit sollte die Regionalplanung stärker befähigt werden, im Sinne eines Mediators zu koordinieren und zu moderieren. Sie muss dabei mehr sein als die Summe kommunaler Wünsche. Sie muss eine regionale Perspektive entwickeln und darstellen können, im Zweifel aber auch durch hoheitliche Entscheidungen der Planung vollzogen und im Konfliktfall im Interesse des Gemeinwohls gegen Einzelinteressen durchgesetzt werden.

Auf Bundesebene, in den Ländern und in den Regionen sollen diese Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland ihren Niederschlag in den raumbezogenen Strategien der Raum- und Fachplanungen finden sowie dort im Sinne einer kritischen Reflexion konkretisiert und ausgefüllt werden.

Anhang

33. Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. Juni 2006 in Berlin

Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland

Beschluss

Die Ministerkonferenz für Raumordnung bekräftigt die Notwendigkeit, den Raumordnungspolitischen Orientierungs- und Handlungsrahmen von 1992 und 1995 weiter zu entwickeln. Vor allem die veränderten demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stellen die Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern vor das Erfordernis, Zielsetzungen und Handlungsstrategien zu überprüfen und neu auszurichten.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung sieht dabei folgende drei Schwerpunkte:

- Betonung des Entwicklungsauftrags der Raumordnung als Beitrag zur Stärkung von Wachstums- und Innovationspotenzialen in den Regionen;
- Neue Gewichtung des Ausgleichsauftrags zur Konkretisierung des Gleichwertigkeitspostulates insbesondere in den Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang und starkem Anwachsen des Anteils älterer Menschen sowie
- Bekräftigung des Ordnungsauftrags zur Sicherung der vielfältigen Raumfunktionen durch aktives Management räumlicher Ressourcen und Raumnutzungen im Spannungsfeld zunehmender Nutzungskonflikte sowie zur Gestaltung landschaftlicher Vielfalt.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung verständigt sich daher auf die „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ als gemeinsame Strategie für die Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern. Sie sieht unter Berücksichtigung der raumbedeutsamen Elemente des Nachhaltigkeitsprinzips und der europäischen Dimension in den drei strategischen Leitbildern

- „Wachstum und Innovation“,
- „Daseinsvorsorge sichern“ und
- „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“

eine gemeinsame Orientierung, die gleichzeitig der Nachhaltigkeit und dem europäischen Gedanken der territorialen Kohäsion gerecht wird.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung sieht in den Leitbildern auch einen Beitrag Deutschlands zur Diskussion über eine gemeinsame europäische Raumentwicklungspolitik. Sie misst der Ergänzung wirtschaftlicher und sozialer Komponenten der europäischen Kohäsionspolitik um die territoriale Dimension durch ausgewogene Verknüpfung dieser drei Belange untereinander eine hohe Bedeutung bei.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung erwartet, dass die Leitbilder und Handlungsstrategien Impulse geben, die

- alle Räume befähigen, ihre Stärken zu stärken, ihre Kräfte und Potenziale zu bündeln und zu vernetzen sowie die gemeinsame partnerschaftliche Verantwortung von Regionen zu entwickeln;
- die tragende Rolle der europäischen Metropolregionen in Deutschland stärken sowie die Weiterentwicklung von Kooperationsformen zu großräumigen Verantwortungsgemeinschaften unterstützen;
- die Neuausrichtung von Strategien, Standards und Instrumenten der Raumordnung unterstützen, um auch künftig wertgleiche Lebensverhältnisse zu gewährleisten, was insbesondere für die Bereitstellung und Erreichbarkeit von Dienstleistungen und Infrastrukturen in allen Teilräumen Deutschlands gilt, und
- die verstärkte Koordinierung der raumwirksamen Fachpolitiken mit den Erfordernissen der Raumordnung befördern.

Die Erfüllung dieser Aufgaben erfordert eine vorausschauende, gesamträumlich abgestimmte Planung, die vergleichbare Standards bei den Festlegungen in Raumordnungsplänen im gesamtstaatlichen Interesse unverzichtbar macht. Landes- und Regionalplanung müssen auch künftig vor allem über die Raumordnungspläne und -programme die räumliche Struktur im Sinne dieser gemeinsamen Leitbilder gestalten und die Siedlungs- und Standortentwicklung entsprechend lenken. Die bewährten Instrumente der Landes- und Regionalplanung sind deshalb weiterzuentwickeln.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung erwartet darüber hinaus, dass die Leitbilder und Handlungsstrategien ihren Niederschlag in den raumbezogenen Strategien der Fachplanungen des Bundes und der Länder finden. Sie setzt sich daher für einen breiten Dialog ein und bittet ihren Vorsitzenden, diesen Beschluss mit dem Leitbilddokument den Fachministerkonferenzen mit der Zielsetzung einer abschließenden Befassung der Ministerpräsidentenkonferenz zu übermitteln.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung beabsichtigt, die Leitbilder in einem Arbeits- und Aktionsprogramm unter Berücksichtigung folgender Schwerpunkte zu konkretisieren:

- Weiterentwicklung und Ausgestaltung des Konzepts „Europäische Metropolregionen in Deutschland“ auch unter Einbeziehung grenzüberschreitender metropolitaner Verflechtungsräume von europäischer Bedeutung. Dem raumentwicklungspolitischen Gewicht der Informations- und Wissensgesellschaft ist dabei Rechnung zu tragen.
- Ausgestaltung des Gleichwertigkeitsprinzips im Sinne von Chancengleichheit und Standards der Daseinsvorsorge unter Berücksichtigung der Anpassungs- und Entwicklungserfordernisse des Zentrale-Orte-Systems und der Verwaltungsstrukturen
- Nachhaltige Sicherung natürlicher Ressourcen sowie Gestaltung von Kulturlandschaften und Freiraumfunktionen
- Stärkung der Kompetenz und Effizienz der Raumordnung.