

Der Entstehungsprozess der neuen Leitbilder der Raumentwicklung

Jürgen Aring

1 Einführung

In knapp drei Jahren zwischen dem Herbst 2003 und dem Sommer 2006 wurden neue Leitbilder der Raumentwicklung entwickelt. Mit den Überschriften „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ sind nun die angestrebten Schwerpunkte raumordnerischen Handelns für die nächsten Jahre benannt.

Der vorliegende Beitrag skizziert die Genese der neuen Leitbilder, deren zentrale Ideen sich in einer über ein Forschungsprojekt organisierten fachlich-wissenschaftlichen Diskussion herauskristallisierten. Dieser Teil der Entstehung der Leitbilder, der im Folgenden auch als „Leitbildprojekt“ bezeichnet wird, war eng mit einem parallelen politischen Diskurs verbunden, der für die Transformation von neuen Ideen in eine politische Beschlusslage ganz wesentlich war. Dieser politische Diskurs wird im vorliegenden Beitrag allerdings nur gestreift. Ergänzend sei deshalb auch auf zwei gemeinsame Publikationen des Verfassers und Manfred Sinz hingewiesen, die ausführlich auf die Diskurse und ihre Vernetzungen eingehen.¹

Methodologisch ist zu dem vorliegenden Beitrag anzumerken, dass sein Verfasser als Bearbeiter des Leitbildprojekts intensiv in die Entwicklung der neuen Leitbilder involviert war. Die Darstellung des Entstehungsprozesses der neuen Leitbilder ist so zwar reflexiv angelegt, aber dennoch aus einer Binnenperspektive geschrieben. Der Beitrag ist deshalb nicht nur ein Dokument über den Leitbildprozess, sondern auch aus dem Leitbildprozess.

2 Vorgeschichte und rechtliche Grundlagen

Seit der Neufassung des Raumordnungsgesetzes (ROG) im Jahr 1997 sind Leitbilder explizit als Instrument der Abstimmung der Entwicklungsvorstellungen von Bund und Ländern vorgesehen. So heißt es in § 18 Abs. 1 ROG: „Das für Raumordnung zuständige Bundesministerium (...) entwickelt auf der Grundlage der Raumordnungspläne und in Zusammenarbeit mit den für Raumordnung zuständigen obersten Landesbehörden insbesondere Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausreichenden Zusammenhängen als Grundlage für die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen des Bundes und der Europäischen Gemeinschaft nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften.“

Die Aufnahme eines Auftrags zur Erarbeitung von Leitbildern in das ROG greift die positiven Erfahrungen auf, die einige Jahre zuvor mit dem Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen (ORA) gemacht wurden. 1992/93 verabschiedeten Bund und Länder ein gemeinsames Dokument, mit dem auf die neuen räumlichen Konstellationen und Raumordnungsherausforderungen in Folge der deutschen Einheit reagiert wurde. In diesem Papier wurden fünf Leitbilder formuliert, die in vier Fällen auch durch eine Leitbildkarte unterfüttert waren. Der ORA trug der Erfahrung Rechnung, dass Raumordnung durch ein verstetigtes Koordinationsziel Steuerungseffekte erzielen kann.

Ein Jahrzehnt nach Verabschiedung des ORA (und dem 1995 nachgeschobenen Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen – HARA) war die Zeit reif für die Erarbeitung neuer Leitbilder. Zum einen waren die im ORA und HARA angelegten Aufgaben weitgehend abgearbeitet. Zum anderen hatten sich die Rahmenbedingungen der Raumentwicklung seit Beginn der 1990er Jahre deutlich verändert, und so rückten Begriffe

Die im Sommer 2006 von der MKRO beschlossenen neuen Leitbilder der Raumentwicklung sind das Resultat eines längeren fachlichen und politischen Diskussionsprozesses.

Prof. Dr. Jürgen Aring
Büro für Angewandte
Geographie
Klosterstraße 84
53340 Meckenheim
E-Mail: aring@t-online.de

wie demographischer Wandel, Globalisierung und Nachhaltigkeit in das Zentrum der Diskussion. Vor diesem Hintergrund wurde deshalb seitens des zuständigen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) beschlossen, die Grundlagen für ein Nachfolgedokument des ORA erarbeiten zu lassen.

3 Leitbildentwicklung im Diskurs

Die neuen Leitbilder sollen dazu beitragen, Raumentwicklungspolitik als Netzwerkpolitik anzulegen – als Netzwerk zwischen Bund und Ländern, zwischen Fachressorts und zwischen Behörden und anderen Akteuren. Damit die Leitbilder diese Erwartungen erfüllen können, müssen sie die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Debatten reflektieren und so viele Akteure der Raumordnung und auch darüber hinaus ansprechen. Um diesem Ziel näher zu kommen, wurde schon die Erarbeitung der Leitbilder als längerer Prozess mit einem Wechsel aus diskursiven und kreativen Phasen angelegt und wurden offene Fragen und Zwischenergebnisse immer wieder in fachöffentlichen Diskursen thematisiert. Dies unterscheidet die Erarbeitung der neuen Leitbilder grundsätzlich von der des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens 1992, der in einem verwaltungsinternen Prozess zwischen Bund und Ländern entstand.

Mit dieser Intention einer „Leitbildentwicklung im Diskurs“ wurde 2003 ein auf eine Dauer von knapp zwei Jahren angelegtes Projekt zur Initiierung, Begleitung und Dokumentation öffentlich ausgeschrieben und vergeben. Im Rahmen des Projekts sollte vom Auftragnehmer (dem Verfasser dieses Beitrags), ein fachlich-wissenschaftlicher Prozess organisiert werden, der den Input für die Erarbeitung eines Grundlagendokuments bieten sollte, das dann wiederum zur Plattform einer weitergehenden Diskussion und Abstimmung im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) werden sollte. Dieses Ziel wurde mit dem im September 2005 vorgelegten Diskussionspapier „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung“ in Deutschland erreicht.

Neben dem fachlich-wissenschaftlichen gab es auch einen politischen Diskurs, der

für die Ausformulierung der Leitbildideen und den politischen Adaptionsprozess von entscheidender Bedeutung war. Ein noch so gut organisierter, aber rein fachlicher Diskurs hätte nicht zu einer politisch verabschiedeten Neuausrichtung der Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik geführt. Elemente des politischen Diskurses waren die Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht, die Empfehlungen des Beirats für Raumordnung, die teilweise Abstimmung mit Fachpolitiken und Interessenträgern auf Bundesebene sowie insbesondere die Abstimmung in den Gremien der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO).

Insgesamt kann man von einem zweistufigen, sich teilweise überlappenden Prozess mit vielen Rückkopplungen bei der Erarbeitung der neuen Leitbilder der Raumentwicklung sprechen:

- einen stärker fachlich-wissenschaftlich geprägten Diskussionsprozess im Rahmen des Begleitprojekts vom Herbst 2003 bis Herbst 2005, der auch mit der Erarbeitung des Raumordnungsberichts 2005 durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung vernetzt wurde, und
- einen stärker fachlich-politisch geprägten Diskussionsprozess, dessen Eckpunkte die Verabschiedung eines Eckpunktepapiers durch die MKRO im April 2004 und der endgültige Beschluss der neuen Leitbilder im Juni 2006 bilden.

4 Elemente und formale Struktur

Die fachlich-wissenschaftliche Diskussion wurde über ein Forschungsprojekt organisiert. Auch wenn ein auf fast zwei Jahre angelegtes Projekt immer eine Eigendynamik hat, standen die wesentlichen formalen Elemente des Prozesses von Anfang an fest:

- *Workshops*

Zentrale Elemente des Leitbildprozesses waren mehrere Workshops, die unterschiedlichen Schwerpunkten gewidmet waren. Der erste Workshop im Dezember 2003 widmete sich dem grundsätzlichen Handlungsbedarf und kam zu dem Ergebnis, man müsse die Aufgabenfelder der Raumordnung (Ordnung, Daseinsvorsorge, Entwicklung)

(1) Aring, J.; Sinz, M.: Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. DISP 165 (2006) 2, S. 43–60; dies.: Neue Leitbilder der Raumentwicklung. Ein Impuls zur Modernisierung der Raumordnung? Raumforsch. u. Raumordnung 64 (2006) H. 6

im Kontext sich verändernder Staatsaufgaben neu thematisieren. Der zweite Workshop im März 2004 stellte handlungsorientierte Raumtypen (Metropolräume, Brückenräume, dünn besiedelte Schrumpfräume) zur Diskussion und kam zu dem Ergebnis, dass nach Raumtypen strukturierte Leitbilder nicht tragfähig werden. Im Vordergrund des Denkens müssten Aufgaben und nicht Raumtypen stehen. Ein geplanter dritter Workshop wurde durch eine schriftliche Expertenbefragung im Dezember 2004/Januar 2005 ersetzt, durch die vielfältige Anregungen zu einem ersten schriftlichen Entwurf neuer Leitbilder gewonnen wurden. Der letzte Workshop fand dann im Juni 2005 statt. Auf ihm wurden die sich nun deutlicher abzeichnenden Leitbilder und Handlungsansätze diskutiert.

- *Keine eigene Empirie*

Das Begleitprojekt sollte sich mit den gewandelten Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung und mit den damit einhergehenden räumlichen Veränderungen auseinandersetzen, doch eine eigene Empirie war dafür nicht vorgesehen. Die notwendige Wissensbasis sollte aus dem breiten Bestand an Daten, Analysen und Karten in den Arbeitsprozess eingespeist werden. Aus der Vielzahl an Impulsen, die zu Beginn des Jahres 2004 in den Leitbildprozess Eingang fanden, ist die Publikation „Szenarien zur Raumentwicklung“ des BBR² besonders erwähnenswert, weil sie eine grundsätzliche Debatte über Raumentwicklungsperspektiven und mögliche Raumentwicklungspolitiken anstieß.

- *Vernetzung mit der Erarbeitung des Raumordnungsberichts*

Der Raumordnungsbericht 2005 wurde zu einem Zeitpunkt auf den Weg gebracht, zu dem die Fortschreibung der raumordnerischen Leitbilder noch nicht auf der Tagesordnung stand. Deshalb war er zunächst nicht themenzentriert, sondern dem gesetzlichen Auftrag entsprechend analytisch umfassend aufgebaut. Je konkreter sich die Themen der neuen Leitbilder abzeichneten, desto mehr wurden sie auch in den Entwürfen zum Raumordnungsbericht angesprochen: Öffentliche Daseinsvorsorge, wachstumsorientierte Regionalentwicklung, Landschaftsentwicklung und Freiraum-

schutz wurden zu eigenständigen Kapiteln unter der Überschrift „Räumliche Herausforderungen“. Auch den Metropolräumen wurde ein eigener analytischer Beitrag gewidmet.

- *Einbringen ausländischer Erfahrungen*

Reagierte der ORA 1993 noch vorrangig auf die Erfordernisse in Folge der Deutschen Einheit, so sollen die neuen Leitbilder der Raumentwicklung stärker den Kontext der Globalisierung und die damit einhergehenden räumlichen Veränderungen reflektieren. Damit steht eine Herausforderung im Fokus, die im Grunde alle Länder Europas trifft. Insofern wurde von vornherein angestrebt, andere nationale Entwicklungsperspektiven im Leitbildprozess zu reflektieren. In der Anfangsphase des Projekts wurde der Blick vor allem auf die Niederlande gerichtet, wo der Entwurf einer 5. Raumordnungsnote zurückgezogen worden war und stattdessen eine stärker entwicklungsorientierte „Note Raum“ diskutiert und auch später verabschiedet wurde. Durch eine Expertise von Klaus R. Kunzmann wurden in knapper Form die Diskussionsstände verschiedener europäischer Länder aufgearbeitet. Nachdem 2005 in der Schweiz ein neuer Raumentwicklungsbericht vorgelegt worden war, der die räumliche Restrukturierung in Szenarienform aufarbeitete, wurde die Schweizer Diskussion stärker reflektiert. Auch bei der abschließenden Konferenz gab es einen „internationalen Block“ mit Diskussionsbeiträgen aus den Niederlanden, der Schweiz, Tschechien und der Slowakei.

- *Verknüpfung von Diskurs- und Kreativphasen*

Die Entwicklung der neuen Leitbilder hat von den an der Diskussion Beteiligten viele Impulse, Argumente und Einschätzungen erhalten. Über den Diskurs entwickelt sich auch ein Gespür für das Relevanzempfinden der Fachgemeinde. Aber Analysen und Diskussionen münden nicht automatisch in Konzepten, Plänen oder Leitbildern. Jede Analyse braucht Deutungen, Lesarten, Interpretationen – also kreative Prozesse. Insofern war vom Bearbeiter des Leitbildprojekts nicht nur die formale Organisation eines Diskussionsprozesses gefordert worden, sondern auch die Bündelung von Er-

(2)
BBR (Hrsg.); Stiens, Gerhard (Proj.): Szenarien zur Raumentwicklung. Raum- und Siedlungsstrukturen Deutschlands 2015/2040. – Bonn 2003. = Forschungen, H. 112

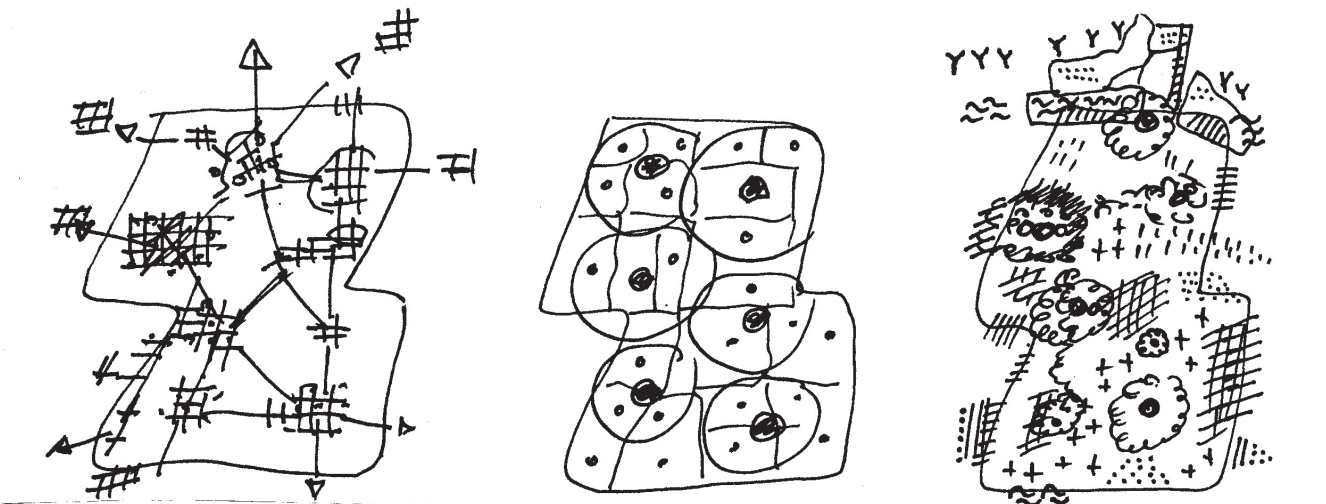
gebnissen in Form von reflektierenden Protokollen, Zwischenberichten und vor allem einem Leitbildpapier. Phasen der Inspiration und Diskussion wurden so auch immer wieder abgelöst von Phasen der Reflexion und Kreativität.

• *Text und Karten*

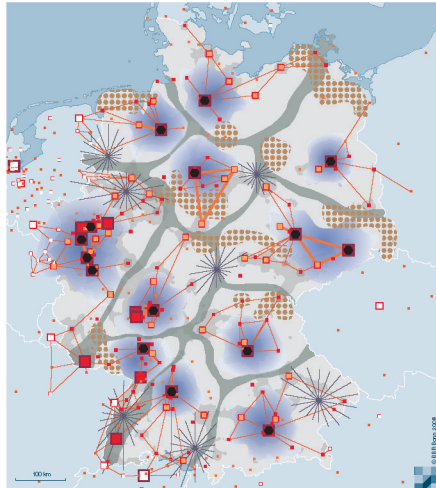
Wie der ORA 1993 sollten auch die neuen Leitbilder aus Text und Karten bestehen. Schon auf dem ersten Workshop war jedoch gefordert worden, nicht zu früh zu räumlichen Bildern zu kommen, sondern sich erst einmal mit den Veränderungen und Herausforderungen zu beschäftigen. Bewusst wurde deshalb im Leitbildprozess zunächst auf die Vorlage von Leitbildkarten verzichtet und stattdessen mit Texten und

räumlich unverbindlichen Skizzen gearbeitet. Spätestens ab Anfang 2005 war die Zeit jedoch reif für eine Anreicherung der Ergebnisse um Leitbildkarten (vgl. Abb.). Im bis dahin erfolgten Arbeitsprozess war aber deutlich geworden, dass Karten nicht einfach auf Ideen bzw. einen Text aufgesetzt werden können. Auf die Vergabe einer „Karten-Expertise“ wurde deshalb verzichtet; stattdessen wurden die Leitbildkarten vom BBR in einem längeren Prozess ständiger Rückkopplungen mit der inhaltlichen Diskussion der Leitbilder erarbeitet. Die endgültigen Leitbildkarten wurden in das 2006 verabschiedete Leitbilddokument aufgenommen, das im Anhang dieses Heftes wiedergegeben ist.

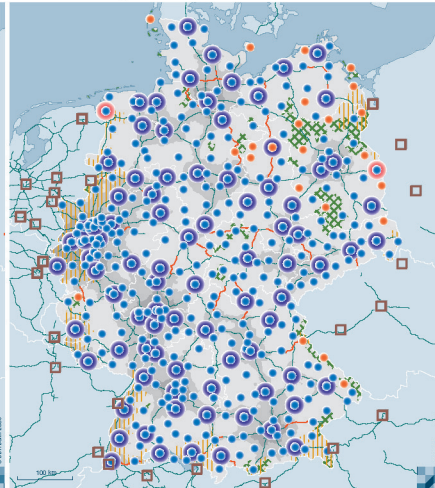
Die ersten räumlichen Skizzen der neuen Leitbilder (Herbst 2004) und die Leitbildkarten im Diskussionspapier (September 2005)



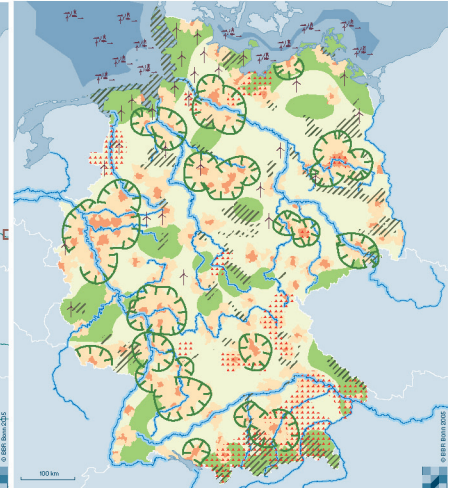
Wachstum - Leitbildkarte



Daseinsvorsorge - Leitbildkarte



Raumnutzungen - Leitbildkarte



Akteure im Leitbildprozess – ein Überblick

Die **federführende Bearbeitung** erfolgte durch *Jürgen Aring* (Büro für Angewandte Geographie) im Rahmen des Ressortforschungsprojekts „Erarbeitung von Grundlagen zur Weiterentwicklung raumordnerischer Leitbilder und Handlungsstrategie“. Die Entwicklung der neuen Leitbilder wurde vonseiten des BBR und des BMVBS ständig begleitet, insbesondere durch *Horst Lutter* und ab 2004 *Rupert Kawka* (BBR) sowie *Manfred Sinz*, *Jens Staats* und bis Sommer 2004 *Lutz Mehwald* (BMVBS). Die Gennannten wirkten an allen Arbeitsschritten mit und werden im Folgenden als „engeres Projektteam“ bezeichnet, ohne dass auf ihre Mitwirkung immer wieder verwiesen wird.

Die **Karten zur Erläuterung der Texte** wurden erarbeitet von *Horst Lutter*, *Klaus Einig*, *Rupert Kawka*, *Thomas Pütz* und *Martin Spangenberg* (BBR) in enger Abstimmung *Jürgen Aring* und *Manfred Sinz*.

Der **erste Workshop im Dezember 2004** fokussierte sich auf den allgemeinen Handlungsbedarf und die Veränderung der Rahmenbedingungen. Daran wirkten als externe Experten *Klaus J. Beckmann* (Universität Aachen, Mitglied des Beirats für Raumordnung), *Rainer Danielzyk* (ILS NRW), *Robert Kragt* (Directorat-Generaal Ruimte, NL, Mitglied des Beirats für Raumordnung), *Horst Zimmermann* (2004–2004 Präsident der ARL, Mitglied des Beirats für Raumordnung) mit. Neben dem engeren Projektteam von BBR und BMVBS waren seitens des BBR ferner beteiligt: *Eckhard Bergmann*, *Klaus Einig*, *Markus Eltges*, *Hans-Peter Gatzweiler*, *Jürgen Götdecke-Stellmann*, *Karl-Peter Schön*, *Gerhard Stiens*, *Wendelin Strubelt*.

Der **zweite Workshop im März 2004** beschäftigte sich mit generellen Anforderungen an die Fortschreibung der Leitbilder und möglichen handlungsorientierten Raumtypen (Metropolräume, Brückenräume, Periphere Schrupfungsräume, Grenzräume). Am Workshop wirkten neben Vertretern des BBR und BMVBS mit: *Isabella Bauer* (Landratsamt Cham, Wirtschaftsförderung), *Margit Hegewald* (Sächs. Staatsministerium des Inneren, Landesentwicklung), *Ute Herrmann* (Behörde für Bau und Verkehr, Hamburg), *Christoph Kaufmann* (Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte), *Jörg Knieling* (TU Dresden/TU Hamburg-Harburg), *Stephan Köhler* (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben), *Robert Kragt* (Directorat General Ruimte NL/Beirat für Raumordnung), *Klaus R. Kunzmann* (Universität Dortmund, Europäische Raumordnung), *Heinrich Mäding* (DIFU), *Carsten Maluszczak* (Regionale Planungsgemeinschaft Lausitz-Spreewald), *Uwe Rühl* (Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg), *Rudolf Schäfer* (TU Berlin, Initiativkreis Metropolregionen), *Dieter Schmelz* (Bay. Staatsministerium f. Wirtschaft, Abt. Landesentwicklung), *Theophil Weick* (Planungsgemeinschaft Westpfalz), *Hildegard Zeck* (Nieders. Ministerium für den ländlichen Raum).

Im Sommer 2004 erarbeitete *Klaus R. Kunzmann* eine **Europa-Expertise**, die wesentliche Züge der Raumentwicklungsdiskussion und Leitbildformulierung in ausgewählten europäischen Ländern darstellte. Ergänzend zu dieser Expertise wurden Diskussionsprozesse der Niederlande und der Schweiz intensiver betrachtet, nachdem in diesen Ländern neue Berichte vorgelegt wurden. Auf dem zweiten bzw. dritten Workshop berichteten *Robert Kragt* (Directorat General Ruimte NL) sowie *Pierre Alain Rumley* (Direktor ARE Schweiz) jeweils über die Entstehung des *Raumordnerischen Leitprogramms der Niederlande* bzw. den *schweizerischen Raumentwicklungsbericht 2005*.

Ein erster **Entwurf des Diskussionspapiers** wurde im Winter 2004/2005 Wissenschaftlern mit der Bitte zu *Stellungnahmen* vorgelegt. Neun Experten mit Forschungsschwerpunkten im Bereich Stadt- und Regionalentwicklung bzw. Raumordnung, äußerten sich in ausführlichen **Stellungnahmen**: *Hans Heinrich Blotevogel* (Univ. Dortmund), *Klaus Brake* (Berlin), *Gerald Braun* (Univ. Rostock), *Rainer Danielzyk* (ILS NRW), *Ulf Hahne* (Univ. Kassel), *Markus Hesse* (FU Berlin), *Rupert Kawka* (BBR), *Thomas Sieverts* (S.K.A.T., Bonn), *Claus C. Wiegandt* (Univ. Bonn).

Ein **dritter Workshop im Juni 2005** widmete sich möglichen Handlungsansätzen zur Umsetzung der Leitbilder. Neben den Mitarbeitern des engeren Projektteams wirkten mit: *Jörg Balthasar* (Bundesministerium f. Gesundheit u. Soziale Sicherung), *Jens Carstensen* (Ministerium des Inneren und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz), *Christian Diller* (Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Abt. Landesplanung), *Klaus Einig* (BBR), *Ulf Hahne* (Univ. Kassel, Fachgebiet Nachhaltige Regionalentwicklung), *Michaela Heckershoff* (Bundesministerium f. Finanzen), *Margit Hegewald* (Sächs. Staatsministerium des Inneren, Landesentwicklung), *Christiane Henning* (Bundesministerium f. Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft), *Martina Kocks* (BBR), *Joachim Kilz* (Thüringer Ministerium f. Bau und Verkehr, Abt. Raumordnung), *Kirsten Kötter* (Ministerium f. Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes NRW), *Stefan Köhler* (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben), *Hubertus Lehnhausen* (Saarforst Landesbetrieb), *Jürgen Ludwig* (Verband Region Stuttgart), *Matthias Rethmeier* (Senator für Bau, Umwelt und Verkehr der Hansestadt Bremen, Referat für Raumordnung), *Uwe Rühl* (Gemeinsame Landesplanung Berlin u. Brandenburg), *Pierre Alain Rumley* (Direktor ARE Schweiz), *Petra Schmidt* (Ministerium f. Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern), *Karl-Peter Schön* (BBR), *Wilhelm Schulte* (Behörde für Bau und Verkehr der Hansestadt Hamburg, Amt für Stadtentwicklung), *Wendelin Strubelt* (Vizepräsident BBR), *Gerhard Thissen* (Bundesministerium f. Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft), *Sophie Wolfrum* (TU München, Lehrstuhl für Städtebau und Regionalplanung).

Parallel zum Diskussionsprozess und den eingeholten Inputs wurden Zwischenstände des Diskussionspapiers im **Struktur- und Hauptausschuss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)** diskutiert und kommentiert. Die **Ministerkonferenz für Raumordnung** fasste im April 2005 einen Beschluss zur Erarbeitung eines neuen Orientierungshahmens für die Raumentwicklung in Deutschland, der auf den Diskussionsprozess aufbaut.

Eine **Fachtagung in Bonn im September 2005**, an der etwa 200 Personen teilnahmen, diente der Vorstellung des Berichts des Ressortforschungsprojektes, d. h. des Entwurfs neuer Leitbilder der Raumentwicklung. Als Referenten und Podiumsdiskutierende wirkten mit: *Jürgen Aring* (BfAG), *Manfred Sinz* (BMVBS), *Hans Heinrich Blotevogel* (Univ. Dortmund), *Jürgen Ludwig* (Region Stuttgart), *Stefan Köhler* (Planungsverband Bodensee-Oberschwaben), *Rainer Danielzyk* (ILS NRW), *Heike Zettwitz* (Sächs. Staatskanzlei), *Christoph Bachmann* (Zweckverband Schwalm-Eder-West), *Gerd-Rainer Damm* (Ministerium für Umwelt des Saarlandes), *Sophie Wolfrum* (TU München), *Theo Augustin* (BMVEL), *Thomas Sieverts* (S.K.A.T.), *Klaus Borchardt* (ARL), *Klaus R. Kunzmann* (Univ. Dortmund), *Pierre Alain Rumley* (ARE, Schweiz), *Robert Kragt* (Directorat General Ruimte, Niederlande), *Igor Kyselka* (Institut für Raumentwicklung, Tschechien), *Maros Finka* (Slowakische TU), *Hans-Peter Gatzweiler* (BBR).

- *Diskussionspapier*

Von einer fachlich-wissenschaftlichen Diskussion bis zum politischen Beschluss der MKRO über neue Leitbilder ist es ein weiter Weg mit vielen Abstimmungsprozessen. Deswegen war von Beginn des Leitbildprojekts an klar, dass an dessen Ende nicht nur eine Sammlung von Diskussionsbeiträgen stehen durfte, sondern vielmehr ein Fachdokument vorgelegt werden musste, das aus Sicht des Bearbeiters die zentralen Ideen neuer Leitbilder und ihre Begründung darstellt. Diese Aufgabe wurde mit der Vorlage des 60-seitigen Diskussionspapiers „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ im September 2005 erfüllt.¹

- *Fachtagung 2005*

Den formalen Abschluss des Leitbildprojekts bildete eine Fachtagung am 12. September 2005 in Bonn mit etwa 200 Teilnehmern. Hier bildete das im Vorfeld verschickte Diskussionspapier mit den Leitbildkarten die Grundlage der Diskussion. Zum wiederholten Male musste sich der Strategieentwurf dem Diskurs der Fachöffentlichkeit stellen. Der Grundtenor glich hier vielen vorangegangenen kleineren Runden: Mehrheitliche Zustimmung im Großen und Ganzen sowie Vorschläge zur Weiterentwicklung und Vertiefung im Einzelnen. Daneben gab es auch einige grundsätzlich kritische Stimmen.

5 Inhalte, Innovationen und Kritiken

Aus dem Leitbildprozess sind letztlich drei Leitbilder hervorgegangen:

(1) Das Leitbild „Wachstum und Innovation“ zielt auf eine Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern, die im Sinne der Lissabon-Strategie der EU wirtschaftliche Wachstumsimpulse vermittelt, Innovationen fördert und die Entwicklung hin zu einer Wissensgesellschaft unterstützen soll. Das Leitbild soll dazu beitragen, Stärken zu stärken, Kräfte und Potenziale zu bündeln und zu vernetzen und durch die Weiterentwicklung von Partnerschaften zwischen Stadt und Land die gemeinsame solidarische Verantwortung von Regionen zu stärken.

(2) Das Leitbild „Öffentliche Daseinsvorsorge sichern“ reagiert auf den demographischen Wandel in Deutschland in Kombination mit räumlich bedingten Umstrukturierungen, was zu deutlichen Bevölkerungsrückgängen in dünn besiedelten Teiräumen (insbes. Ostdeutschlands) führt. Dies zieht Probleme und Herausforderungen bei der Gewährleistung einer angemessenen Infrastrukturversorgung nach sich, die noch durch Veränderungen auf der Angebotsseite verschärft werden. Das Leitbild zielt deshalb auf eine Straffung des Zentrale-Orte-Konzepts sowie eine Ergänzung dieses Konzepts durch flexible und mobile Formen der Daseinsvorsorge.

(3) Das Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ vermittelt zum einen die Aufgabe der Sicherung der vielfältigen Raumfunktionen durch vorausschauende Bewirtschaftung räumlicher Ressourcen im Spannungsfeld zunehmender Nutzungskonflikte. Hier wird der klassische Koordinationsauftrag der Raumordnung zur überfachlichen und überörtlichen Abstimmung gestärkt, mit dem unterschiedliche Nutzungsansprüche, die Entwicklungs- und Gestaltungspotenziale sowie die Schutzinteressen im Raum miteinander in Einklang zu bringen sind. Beim Handlungsschwerpunkt „Kulturlandschaft gestalten“ geht es um die Bewahrung schützenswerter Landschaften und Freiräume sowie um die behutsame Weiterentwicklung des kulturlandschaftlichen Potenzials.

Das strategische Konzept dieser neuen Leitbilder beinhaltet zwei wesentliche Neuerungen für die Raumordnungspolitik von Bund und Ländern in Deutschland:

Erstens wird das Aufgabenverständnis neu akzentuiert. Das bedeutet

- eine Stärkung des Entwicklungsauftrags, in dem räumliche Entwicklung als Beitrag für Wachstum und Innovation und nicht nur als Instrument einer Ausgleichspolitik gesehen wird,
- eine neue Gewichtung des Ausgleichsauftrags, die mit einer Neu-Interpretation oder situationsgemäßen Konkretisierung des Gleichwertigkeitspostulates einhergeht, sowie
- eine Bekräftigung des Ordnungsauftrags im Sinne der Weiterentwicklung der Raumordnung vom Flächenschutz zum Ressourcenmanagement und zur Gestaltung landschaftlicher Vielfalt.

(1) Siehe www.bbr.bund.de > Forschungsprogramme > Allgemeine Ressortforschung > Raumordnung

Zweitens stehen politische Aufgaben statt Raumkategorien im Fokus. So werden weder die ländlichen Räume noch die Ballungsräume als eigenständige Problemkategorie und Handlungsebene in einem eigenen Leitbild behandelt. Statt vordefinierter Raumkategorien stehen drei Aufgaben, nämlich „Wachstum und Innovation“, „Sicherung der Daseinsvorsorge“ sowie die „Bewahrung von Ressourcen und Gestaltung Kulturlandschaften“ im Zentrum. Schon früh war im Leitbildprozess darauf hingewiesen worden, dass die traditionellen Raumkategorien der Raumordnung als Handlungsebene zunehmend ungeeignet sind, weil die Unterschiede innerhalb der Raumkategorien oft größer sind als zwischen diesen. So unterscheiden sich moderne Ballungsräume deutlich von den altindustriellen, und genauso sind ländliche Räume schon seit langem keine homogene Problemkategorie mehr. Beim bereits angesprochenen zweiten Workshop war noch einmal versucht worden, den Gedanken der handlungsorientierten Raumkategorien aufrechtzuerhalten und ihn mit den Akzentuierungen des Raumordnungsauftrags zu verknüpfen. Dies erwies sich in den Diskussionen jedoch nicht als tragfähig. So wurde der Gedanke handlungsorientierter Raumkategorien in den Leitbildern zugunsten aufgabenorientierter Leitbilder aufgegeben.

Die Kombination aus verstärkter Entwicklungsorientierung und allgemeiner Aufgabenorientierung der Leitbilder wurde im Verlauf des breit angelegten Diskussionsprozesses auch kritisiert. Dass die traditionelle Raumkategorie „ländlicher Raum“ in den neuen Leitbildern nicht automatisch als zurückgeblieben und förderungsbedürftig angesehen wird, wurde von manchen Akteuren als Abkehr vom Gleichwertigkeitspostulat verstanden. Angesichts der faktischen räumlichen Entwicklungsprozesse wurde aber dann doch die Meinung mehrheitsfähig, nicht mehr die überkommenen, von der Bevölkerungsdichte bestimmten Raumkategorien zum Ausgangspunkt raumordnungspolitischer Leitbilder zu machen, sondern wirtschafts- und gesellschaftspolitische Problemstellungen, die ihren Niederschlag auf unterschiedliche Weise in allen Raumkategorien finden. Dies gilt sowohl für die räumlichen Ansatzpunkte einer Wachstumsstrategie wie für die Schwerpunkte einer Daseinsvorsorgepolitik.

6 Verknüpfung der fachlichen und der politischen Diskussion

Wie schon einführend festgestellt, wäre eine Transformation von neuen Ideen in eine politische Beschlusslage ohne eine Begleitung der fachlich-wissenschaftlichen Diskussion durch eine politische Diskussion kaum erfolgreich gewesen. Letztere kann hier nicht vollständig dargestellt werden. Doch es sind zumindest zwei Aspekte anzusprechen, die frühzeitig als Rückkopplung aus der politischen Diskussion in der fachlich-wissenschaftlichen Diskussion angekommen sind:

Im Herbst 2004 lag ein Diskussionspapier zu den neuen Leitbildern der Raumordnung vor, in dem sich schon wesentliche Elemente der drei späteren Leitbilder fanden. Gleichzeitig lag die vorläufige Endfassung des Raumordnungsberichts 2005 schon vor. Die Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht, die im Entwurf im Januar 2005 vorlag, schlug eine Brücke zwischen dem Raumordnungsbericht und dem Diskussionspapier. Diese Stellungnahme referiert aus dem Raumordnungsbericht in einer Art wertenden Kurzfassung diejenigen Aussagen, die aus Sicht der Bundesregierung besonderes politisches Gewicht haben. Davor jedoch bekennt sich die Bundesregierung zu ihrer raumentwicklungspolitischen Verantwortung und benennt die drei Themen der Leitbilder als tragende Elemente ihrer Strategie. Das wurde im Leitbildprojekt als klare Aufforderung verstanden, den eingeschlagenen Weg fortzusetzen.

Ganz ähnlich wirkte auch der Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28. April 2005 in Berlin zur Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien. Darin hieß es, die Ministerkonferenz für Raumordnung nehme den Bericht des Vorsitzenden zur Kenntnis und bekräftige die Notwendigkeit, dass sich die Raumordnungspolitik gut ein Jahrzehnt nach der Verabschiedung des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens 1992 und des Raumordnungspolitischen Handlungsrahmens 1995 aufgrund veränderter Rahmenbedingungen neu orientieren müsse. Die Ministerkonferenz für Raumordnung bitte den Hauptausschuss, ihr zur nächsten Sitzung als Fortschreibung

des Raumordnungspolitischen Orientierungs- und Handlungsrahmens den neuen Rahmen „Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung“ zur Verabschiedung vorzulegen. Dabei seien mehrere Leitgedanken zu berücksichtigen, die – so kann man es vereinfacht sagen – die zentralen Gedanken des damaligen Diskussionspapiers zu wirtschaftlicher Entwicklung, Sicherung der Daseinsvorsorge und dem Management von Raumnutzungen aufgriffen.

Mit der Stellungnahme der Bundesregierung, die in ihrer engültigen Fassung im Frühjahr 2005 mit dem Raumordnungsbericht erschien, sowie dem MKRO-Beschluss vom April 2005 wurde ein klarer Korridor für die weitere Arbeit an den Leitbildern aufgezeigt. In diesem Sinne wurde das Leitbildprojekt dann fortgeführt und im September 2005 mit der Vorlage des Diskussionspapiers „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung“ sowie der Fachtagung in Bonn abgeschlossen. Knapp ein Jahr später beschloss die MKRO am 30. Juni 2006 die neuen Leitbilder der Raumentwicklung.

Weitere Literatur

Aring, Jürgen: Neue Leitbilder der Raumentwicklung. RaumPlanung 123 (2005), S. 277–279

Aring, Jürgen; Sinz, Manfred: Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. DISP 165 (2006) 2, S. 43–60

Aring, Jürgen; Sinz, Manfred: Neue Leitbilder der Raumentwicklung. Ein Impuls zur Modernisierung der Raumordnung? Raumforschung und Raumordnung 64 (2006) 6, S. 451–459

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – BBR: Raumordnungsbericht 2005. – Bonn 2005. = Berichte, Bd. 21

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.); Stiens, Gerhard (Bearb.): Szenarien zur Raumentwicklung. Raum- und Siedlungsstrukturen 2015/2040. – Bonn 2003. = Forschungen, Bd. 112

Bundesamt für Raumentwicklung der Schweiz – ARE: Raumentwicklungsbericht 2005. – Bern 2005

Bundeministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau – BMBau: Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. – Bonn 1993

Bundeministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau – BMBau: Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. – Bonn 1995

BMVBW/BBR/BFAG: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Diskussionspapier (zur Leitbild-Konferenz am 1.9.2005 in Bonn). Vervielf. Broschüre (www.bbr.bund.de > Forschungsprogramme > Allgemeine Ressortforschung > Raumordnung)

BMVBW: Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht 2005 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (www.bbr.bund.de/index.html?raumordnung/raumentwicklung/rob2005.htm)

Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ: Nota Ruimte. Ruimte voor Ontwikkeling. Samenvatting (2006; www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=6033)

Ministerkonferenz für Raumordnung – MKRO: Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien. Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28.4.2005 in Berlin

Ministerkonferenz für Raumordnung – MKRO: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der 33. Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. Juni 2006 in Berlin