

Leitbilder in der Praxis

Hans-Peter Gatzweiler

Impulse zur Umsetzung durch Modellvorhaben der Raumordnung

1 Von Leitbildern zu Modellvorhaben

Die Idee zu Modellvorhaben der Raumordnung ist vor dem Hintergrund des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens (ORA) entstanden. Der im Zusammenwirken von Bund und Ländern erarbeitete und 1992 beschlossene ORA war eine Positionsbestimmung für die weitere räumliche Entwicklung des Bundesgebietes. Mit Blick auf die deutsche Einheit und den voranschreitenden europäischen Integrationsprozess entwarf er Leitvorstellungen und Leitbilder für eine ausgewogene dezentrale Raumentwicklung und zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands. Auf informellem Wege leistete er einen programmatischen Beitrag zur langfristigen Zukunftsgestaltung des Bundesgebietes aus der Sicht der Raumordnung in Bund und Ländern.

Über das Aufstellen von Leitbildern, die Erarbeitung raumordnerischer Konzeptionen bzw. Pläne und die Einzelbeurteilung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen durch Raumordnungsverfahren hinaus fühlte sich die Raumordnung aber zunehmend auch zum Handeln aufgerufen. Als ersten Schritt zur Umsetzung des ORA beschloss daher 1995 die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) auf Initiative des damaligen Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) einen Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen (HARA) als ein mittelfristiges Arbeits- und Aktionsprogramm der Raumordnung von Bund und Ländern. Es sollte

- die Leitbilder des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens konkretisieren,
- neue Konzepte, Instrumente und Maßnahmen zu seiner Umsetzung erproben sowie
- einen Erfahrungsaustausch zwischen den unterschiedlichen räumlichen Akteuren und der Öffentlichkeit einleiten.

Mit dieser Ausrichtung entwickelt sich praktisch eine neue Form von Raumordnungs-

besser Raumentwicklungspolitik. Leitend für die räumliche Planung in Bund und Ländern ist nun zunehmend ein stärker prozess-, aktions- und projektorientiertes Planungsverständnis. Seine Wurzeln hat dieses im Scheitern einer integrierten Planung auf Bundesebene in den 1970er Jahren, den begrenzten Erfolgen der Bemühungen in den 1980er Jahren „durch die Fachplanungen hindurch“ raumordnungspolitische Leitvorstellungen umzusetzen und den deutlich gewordenen Grenzen staatlicher Programme und Pläne zur Gestaltung von Zukunft in Zeiten sich beschleunigender politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Veränderungen.

Mehr Aktionen und Projekte statt Programme und Pläne lautet das neue Arbeitsprinzip für die räumliche Planung. Sie soll Anstöße geben, informieren, motivieren, moderieren, Mitarbeit durch Beteiligung erlauben. Sie verlangt aber auch eine aktivere Rolle der mit der Umsetzung von Projekten betrauten Akteure, ein projektorientiertes Regionalmanagement.

Lange Zeit bewegte sich die Planungsdiskussion zwischen zwei idealtypischen Ansätzen: dem geschlossenen Modell einer umfassenden Entwicklungsplanung und dem offenen Modell des Inkrementalismus, der Praxis des „Durchwurschtelns“. Das neue, in den 1990er Jahren entwickelte Arbeitsprinzip der projektorientierten Planung suchte einen dritten Weg, der die Schwächen der beiden Ansätze mied und ihre Stärken nutzte. Projektorientierte Planung hält in dreifacher Weise die Mitte zwischen den beiden Ansätzen: thematisch, organisatorisch und instrumentell.¹

Thematisch: Der Anspruch auf eine flächendeckende, langfristige und umfassende Steuerung der Stadt- und Regionalentwicklung wird aufgegeben. Planung zieht sich auf punktuelle Interventionen zurück. Ihre Eingriffe sind räumlich, zeitlich und inhaltlich auf Projekte begrenzt. Diese aber werden entgegen aller Stückwerkstechnik unter hohen Qualitätsstandards gesteuert,

Modellvorhaben der Raumordnung: ein wichtiges und erfolgreich erprobtes Instrument zur Umsetzung der neuen Leitbilder

Dr. Hans-Peter Gatzweiler
Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn
E-Mail:
Hans-Peter.Gatzweiler@
bbr.bund.de

die ökonomische, soziale und ökologische Ziele zugleich gewährleisten sollen.

Organisatorisch: Es werden neue Akteure „geschaffen“, die sich an der Grenze zwischen hoheitlicher Verwaltung und privaten Unternehmen bewegen. Die klassische Arbeitsteilung zwischen öffentlich-rechtlicher Zielplanung und privater Realisierung wird ebenso aufgegeben wie das zeitliche Nacheinander der idealtypischen Planungsphasen Problemdefinition, Zielformulierung, Auswahl der Maßnahmen zur zielgerechten Problemlösung und Durchführung der Maßnahmen.

Instrumentell: Projektorientierte Planung setzt auf weiche Strategien. An die Stelle des hoheitlichen Steuerungsmediums Recht treten Verhandlungssysteme. Planung wird informalisiert. Doch um den öffentlichen Steuerungsanspruch nicht zugunsten bloßer Anpassung an private Interessen aufzugeben, muss die Steuerungsmacht des Staates zumindest als „Drohkulisse“ sichtbar bleiben.

Vor diesem Hintergrund wurden und werden Modellvorhaben der Raumordnung als ein wichtiger Beitrag des Bundes für eine erfolgreiche Umsetzung von Leitbildern gesehen. Ging es bei der Umsetzung des HARA um die Erprobung neuer raumordnerischer Handlungsansätze und -instrumente, wie z. B. Regionalkonferenzen/Regionalmanagementkonzepte in Siedlungsräumen, in denen aus Bundessicht besonderer Handlungsbedarf besteht (beispielsweise strukturschwache Regionen, regionale Sanierungs- und Entwicklungsgebiete), Städtenetze als eine neue Konzeption interkommunaler Kooperation oder Wettbewerbe als Verfahren für die Organisation von regionalen Innovationen im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland, geht es bei den neuen Leitbildern um die Sicherung der Daseinsvorsorge, die Förderung von wirtschaftlichem Wachstum und Innovation durch Wachstumsbündnisse und großräumige Verantwortungsgemeinschaften oder die Aufgabe der Kulturlandschaftsgestaltung.

Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung weisen explizit auf Modellvorhaben der Raumordnung als Instrument zu ihrer praktischen Umsetzung hin. So sollen Modellvorhaben das Konzept „Verantwortungsgemeinschaften“ konkretisieren und

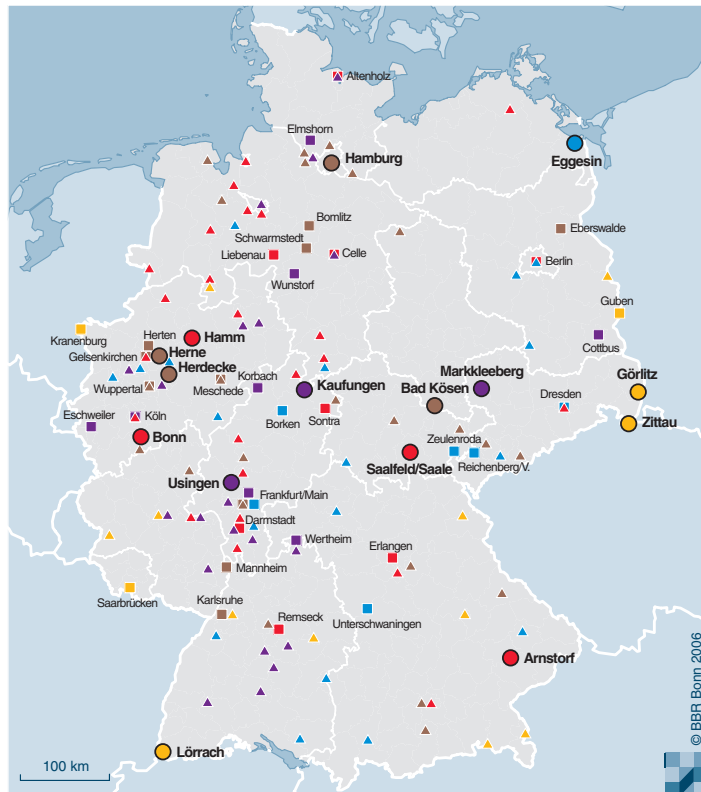
die Organisation von Kooperationsprozessen zwischen Metropolregionen und anderen Räumen sowie die Selbstorganisation in den dynamischen Wachstumsräumen außerhalb der Metropolregionen befördern. Modellvorhaben sollen die Regionen auch künftig weiter in ihren Bemühungen um Anpassungs- und Entwicklungsstrategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demographischen Wandels und knapper Finanzen unterstützen. Schließlich sollen durch Modellvorhaben auf regionaler Ebene ein nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement weiterentwickelt und raumordnerische Konzepte zur Gestaltung gewachsener Kulturlandschaften erarbeitet werden.

Für die Durchführung entsprechender Modellvorhaben besteht sowohl eine Bundeskompetenz aus der Rahmenkompetenz nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 Grundgesetz im Sinne ressortzugehöriger Funktionen als auch aus der Natur der Sache in der Verantwortung für den Gesamttraum.² Letztere Kompetenz hat angesichts der grundlegend geänderten Rahmenbedingungen in Deutschland und Europa im Hinblick auf die Sicherung des Standorts Deutschland auch unter räumlichen Gesichtspunkten neue Bedeutung erlangt.

Denn zusätzlich zu den nationalen Leitbildprozessen und deren projektorientierten Umsetzungsstrategien gibt es vergleichbare parallele Ziel- und Umsetzungsprozesse der Raumentwicklung auch auf transnationaler Ebene. Diese werden einerseits getragen von den Ländern und Regionen in internationaler Zusammenarbeit, andererseits von den EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf die gemeinsame Verständigung auf europaweite Handlungsstrategien der Raumentwicklung. Ergebnisse sind u. a. regionale Leitbilder wie die „Visionen und Strategien für den Ostseeraum“ sowie europäische Dokumente wie das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) von 1999.

Um diesen besonderen Aufgaben Rechnung tragen zu können, verfügt das für die Raumordnung zuständige Bundesressort – zurzeit das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) – seit dem Haushaltsjahr 1996 über einen Haushaltstitel „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO).³ MORO ist ein raumordnerisches Aktions- und Forschungsprogramm, mit dem entsprechende Modellvorhaben im

Karte 2
Bundeswettbewerb kommKOOP



Bundeswettbewerb kommKOOP

Teilnahme	Nominierung	Preisräger	
▲	■	●	Kommunale Pflichtaufgaben und interne Verwaltung
▲	■	●	Verwaltungshandeln und Planung
▲	■	●	Wirtschaftsförderung, Tourismus, Naherholung
▲	■	●	Internationale Kooperationen
▲	■	●	Vielfältige Themen und Erfahrungsaustausch

Datenbasis: Wettbewerbsauswertung kommKOOP

helmshaven“ und „Mecklenburgische Seenplatte“ wurden als Modellvorhaben der Raumordnung durchgeführt. Sie haben den Anstoß dafür gegeben, dass die Akteure vor Ort zu einer dauerhaften interkommunalen Zusammenarbeit und Eigenleistung bereit sind.⁴

Ein wichtiges raumordnungspolitisches Anliegen ist auch die Sanierung besonders umweltbelasteter Gebiete. Denn Umweltbelastungen sind ein wesentliches Kriterium für die Standortwahl von Investoren und das Wanderungsverhalten der Bevölkerung. Über ein neues Instrument „Sanierungs- und Entwicklungsgebiete“ sollten Landes- und Regionalplanung stärkeren Einfluss auf Ursachenbeseitigung und Umstrukturierung dieser Räume erhalten. In drei Modellvorhaben der Raumordnung, den Regionen Okertal-Harz, Johannegeor-

genstadt-Erzgebirge und Vechta-Cloppenburg, wurden deshalb neue integrierte raumplanerische Konzepte, Methoden und Instrumente, d. h. Regionalmanagementkonzepte zur Verminderung und Vermeidung von Umweltbelastungen entwickelt und erprobt.⁵

Städtenetze sind eine neue, im HARA benannte Konzeption interkommunaler Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis. Um zu prüfen, welche Inhalte, Verfahren und Akteure beim Aufbau von Städtenetzen von Bedeutung sind und welche Maßnahmen und Handlungsbereiche für interkommunale Kooperationen in Form von Städtenetzen geeignet sind, wurden 13 Städtenetze über dreieinhalb Jahre vom Bund als Modellvorhaben der Raumordnung gefördert, begleitet und zu einer dauerhaften Kooperation geführt.⁶ Auf Initiative des BMVBW und unterstützt durch die MKRO und die Kommunalen Spitzenverbände wurde die Städtenetzinitiative im Anschluss für drei Jahre als „Forum Städtenetze“ fortgeführt.

Die Ergebnisse eines im Mai 2005 im Rahmen des MORO-Programms von BMVBS und BBR gestarteten und durchgeführten Bundeswettbewerbs „kommKOOP – Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation“ belegen eindrucksvoll, dass interkommunale Kooperation in der alltäglichen Praxis angekommen ist. Denn die Zusammenarbeit von Kreisen, Städten und Gemeinden bei der Bewältigung ihrer Aufgaben gewinnt in Anbetracht der schwierigen finanziellen Situation der Kommunen immer mehr an Bedeutung. Das betrifft kommunale Pflichtaufgaben wie etwa Ver- und Entsorgung, Infrastruktur oder Rettungsdienste, aber auch den Sportstättenbetrieb, Einzelhandelskonzepte und die Wirtschaftsförderung.

Bis Fristablauf im November 2005 hatten 167 interkommunale Kooperationen mit insgesamt mehr als 2 000 Kooperationspartnern ihre Beiträge eingereicht. Der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie der Deutsche Landkreistag haben das Projekt von Anbeginn unterstützt und waren auch im Preisgericht vertreten. Auf der Abschlussveranstaltung am 4. Oktober 2006 in Berlin wurden 52 interkommunale Kooperationen als beispielgebend ausgezeichnet (s. Karte 2).⁷

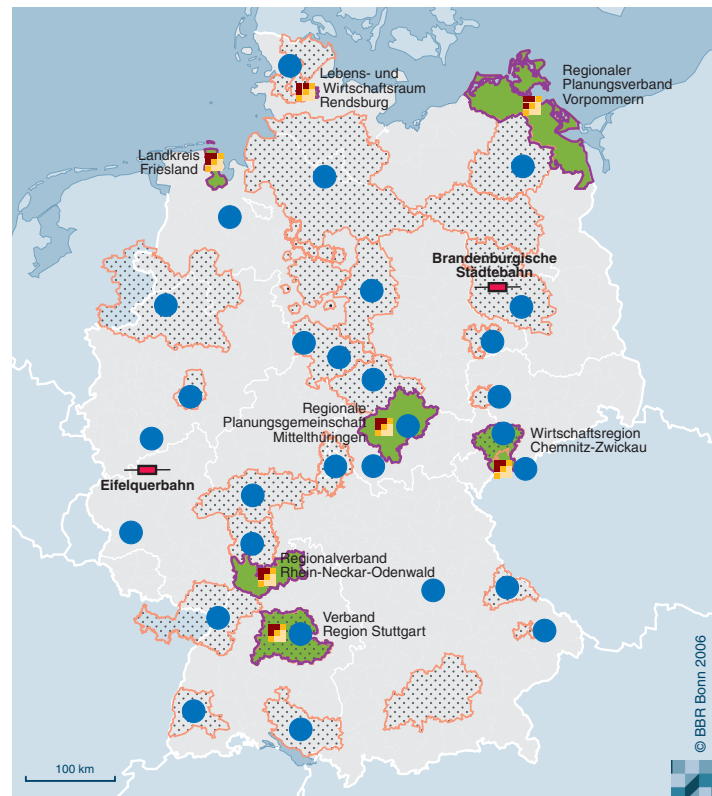
Nachhaltige Raumentwicklung





Die Leitvorstellung der Raumordnung von Bund und Ländern zielt auf eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt. 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. Der Region als Umsetzungsebene aller raumordnerischen Aktivitäten kommt dabei besondere Bedeutung zu.

Mit dem 1997 gestarteten *Bundeswettbewerb „Regionen der Zukunft“* sollte die Umsetzung von Zielen einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung über eine Initiierung von regionalen Agenda 21-Prozessen gefördert werden (s. Karte 3). Das für die Raumordnung damals neue Instrument Wettbewerb wurde bewusst gewählt, weil damit der regionalen Vielfalt von Wegen in eine nachhaltige Entwicklung besser Rechnung getragen werden kann – Konkurrenz spornt an und verspricht mehr innovative Lösungen. Zudem findet ein Wettbewerb mehr fachöffentliche Aufmerksamkeit und trägt zu einer rascheren Verbreitung vorbildlicher Lösungen bei.⁸

Generierung von Lösungsvielfalt war das Grundprinzip des Wettbewerbs. Er war vornherein so angelegt, dass möglichst viele Regionen mit unterschiedlichen Problemen und Lösungen, Trägerschaften, Entwicklungsständen und Abgrenzungen teilnahmen. Die Auswahl durch eine Jury führte zu der vom Auslober gewollten Mischung aus ländlichen und städtischen, strukturschwachen und finanzstärkeren, ostdeutschen und westdeutschen Regionen. Administrativ definierten standen naturräumlich abgegrenzte Regionen gegenüber, Stadt-Umland-Verbänden Landkreise oder Planungsregionen. Starterregionen, die mit

Karte 3
Nachhaltige Raumentwicklung



-  Wettbewerb "Regionen der Zukunft"
-  Netzwerk "Regionen der Zukunft"
-  Modellvorhaben "Nachhaltige Siedlungsentwicklung"
-  Modellprojekte "Bahnverkehr in der Region"

ihrer regionalen Zusammenarbeit gerade erst begonnen hatten, konkurrierten mit etablierten Regionen, die bereits über legitimierte Entscheidungsverfahren und Problemlösungskompetenzen verfügten.

Unzweifelhaft wurden durch den Wettbewerb

- Handlungsdruck in Richtung nachhaltige Raumentwicklung erzeugt,
- regionale Agenda 21-Prozesse stabilisiert und gefördert,
- regionale Entwicklungsimpulse gegeben,
- regionale Kooperationen entwickelt und gefördert und
- Dialog- und Kommunikationsprozesse aufgebaut und verstärkt.

Um den mit dem Wettbewerb eingeschlagenen erfolgreichen Weg fortzuführen, wurde Ende 2000 auf Initiative des BMVfW der Wettbewerb als *Netzwerk „Regionen der Zukunft“* bis Ende 2003 weitergeführt. An-

liegen war, die aufgebauten regionalen und interregionalen Kooperationsstrukturen zu verstetigen und verbliebene Schwächen abzubauen. Ausgewählte Modellregionen erhielten ein sog. Coaching zur Unterstützung bei der Bearbeitung besonders schwieriger Aufgaben.⁹

Der Wettbewerb und die Initiierung eines Netzwerks „Regionen der Zukunft“ haben insgesamt einen wertvollen Erfahrungsaustausch für die beteiligten Regionen ermöglicht. Sie sind europaweit Vorreiter der neuen Leitvorstellung zur regionalen Nachhaltigkeit und Politikgestaltung im Sinne von „regionalem Wettbewerb“ und „interregionalen Lernprozessen“ gewesen. Dies verbindet und schafft gute Grundlagen für eine über die Laufzeit des MORO-Vorhabens hinausgehende Verstetigung. Ansätze dafür sind einerseits der Initiativkreis der Metropolregionen IKM in Deutschland¹⁰, der seit 2003 als informelles Netzwerk besteht, sowie das Netzwerk FutoRegio¹¹, das von den übrigen aktiven Regionen selbstständig weitergeführt und -entwickelt wird.

Weitere MORO-Aktivitäten zur Umsetzung von Zielen einer nachhaltigen Raumentwicklung:¹²

- **Nachhaltige Siedlungsentwicklung**

In dem MORO-Themenfeld *Nachhaltige Siedlungsentwicklung* geht es darum, Handlungsansätze zu entwickeln, die dem weiteren Zuwachs der Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke entgegenwirken. Aus der intensiven Arbeit in insgesamt sieben Modellregionen resultiert eine Vielzahl übertragbarer Ergebnisse für die Weiterentwicklung eines regionalen Flächenmanagements, das in der Lage ist, Flächenbedarf und Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke regional abzustimmen und auszugleichen. Flächensparen ist dabei das Hauptziel und eine komplexe, konfliktträchtige Managementaufgabe innerhalb regionaler Netzwerke (s. Karte 3).¹³

Im Vorlauf zum 2003 auf den Weg gebrachten Themenfeld Nachhaltige Siedlungsentwicklung waren mögliche Instrumente, Kooperationsformen und Organisationsstrukturen für ein innovatives regionales Flächenmanagement schon Gegenstand eines Modellvorhabens der Raumordnung. Im Rahmen des Projekts wurde eine praxisbezogene Konzeption für ein regionales

Flächenmanagement entwickelt, die sich auf rund 50 regionale Fallbeispiele stützt. Diese Fallbeispiele zeigen, wie Planungsaktive Problemstellungen ressourcenschonender Siedlungsentwicklung in regionalen Kontexten arbeitsteilig und abgestimmt angehen und bewältigen können.

- **Umweltverträgliche Mobilität**

Eines der drei prioritären Handlungsfelder der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie betrifft die Sicherung umweltverträglicher Mobilität. Im Rahmen dieses Aktionsfeldes wurde das Pilotprojekt *Bahnverkehr in der Region* initiiert.¹⁴ Ziel des Vorhabens war es, an zwei Beispielen – Eifelquerbahn und Brandenburgische Städtebahn – zu erproben, wie sich Bahnverkehr auf Nebenstrecken sichern bzw. ausbauen lässt. Im Ergebnis zeigt sich, dass regionale Bahnverkehre zur Sicherung einer umweltverträglichen Mobilität beitragen können. Allerdings müssen entsprechende Voraussetzungen wie eine Mindestnachfrage und der Einsatz moderner Bahntechnologie erfüllt sein. Außerdem ist eine aktive Mitarbeit zahlreicher Akteure auf allen Planungsebenen und den Aufgabenträgern des Schienenpersonennahverkehrs notwendig.

- **Finanzierung einer nachhaltigen Regionalentwicklung**

Empirische Untersuchungen zeigen, dass Projekte, die für eine nachhaltige Regionalentwicklung wichtig sind und auch einer Kosten-Nutzen-Analyse Stand halten, häufig nicht realisiert werden können, weil – trotz grundsätzlich verfügbarer Mittel – die Probleme beim Finanzierungsaufbau nicht zu überwinden sind. Anliegen eines Modellvorhabens *„Finanzierungsmodelle für eine nachhaltige Regionalentwicklung“* war deshalb die Entwicklung von handhabbaren Finanzierungshilfen.¹⁵ Die Ergebnisse zeigen, dass die Praxis Verbesserungen fordert. Wichtige Empfehlungen betreffen vor allem die Möglichkeit der Programmkombination. Förderanträge sollten z. B. zeitgleich an unterschiedliche Programme gerichtet werden können, und es sollte dem Programmverantwortlichen obliegen, die Bearbeitung abzustimmen bzw. an die zuständigen Stellen weiterzuleiten. Zudem sollte die Förderung integrierter Konzepte mit sektorübergreifend offenen Fördermitteln kombiniert werden.

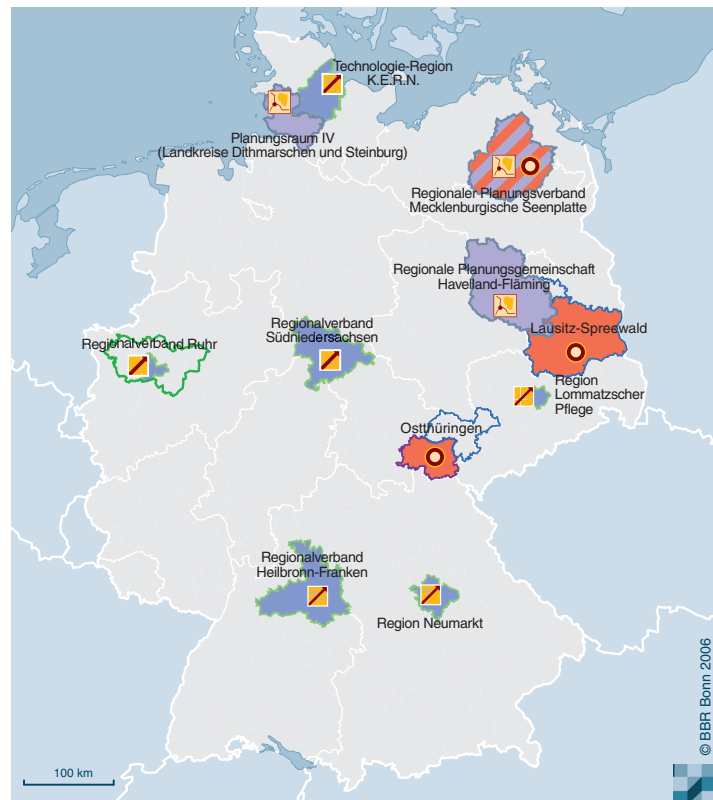
*Demographischer Wandel
und öffentliche Daseinsvorsorge*




2001 startete erstmals ein Modellvorhaben, das sich mit den aus dem demographischen Wandel ergebenden infrastrukturellen Anpassungserfordernissen beschäftigte (s. Karte 4): „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern“. Der räumliche Fokus lag dabei im ländlich-peripheren Raum Ostdeutschlands. In den 1990er Jahren mussten diese Räume aufgrund des drastischen Geburtenrückgangs und erheblicher Abwanderungen in den Westen schon eine starke Bevölkerungsabnahme hinnehmen. Auch künftig zeichnet sich für diese Räume eine anhaltende starke weitere Bevölkerungsabnahme und eine besonders hohe Diskontinuität der Geburtsjahrgangsstärken ab.

Bundesweit haben diese Räume schon heute die geringsten Siedlungsdichten. Sie stoßen deshalb bei der Bereitstellung von Infrastrukturleistungen schnell an Grenzen der Tragfähigkeit. Fehlende Auslastungen und damit steigende Kosten führen zwangsläufig zu Angebotsreduzierungen und sogar Schließungen. Einzugsbereiche vergrößern sich zulasten der Erreichbarkeit. Den Kommunen drohen Versorgungsmängel, verbunden mit erheblichen Attraktivitätsverlusten als Wohn- und Betriebsstandort. Damit fehlen Anreize für Zuwanderungen. Weitere Abwanderungen können die Folge sein. Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe verlieren Nachfragepotenzial und die Kommunen mit den Einwohnern Einkommensteuerkraft und Schlüsselzuweisungen – eine Abwärtsspirale kommt in Gang.

In drei Modellvorhaben bzw. Modellregionen „Mecklenburgische Seenplatte“, „Lausitz-Spreewald“ (ohne Kreis Dahme-Spreewald) und „Ostthüringen (Landkreise Saalfeld, Rudolstadt und Saale-Orla-Kreis) konnte gezeigt werden, wie aus einem überdimensionierten Infrastrukturangebot ein bedarfsgerechtes kleineres, aber qualitativ gutes Angebot werden kann, das vor allem bezahlbar bleibt. Standortfragen und Erreichbarkeiten spielen dabei eine zentrale Rolle. Die Regionen nutzten bei der Entwicklung ihrer Strategieansätze das gesamte Spektrum möglicher Handlungsoptionen: Erhöhung der Erreichbarkeit durch die Verbesserung der Verkehrsanbindung zur Auslastungserhöhung, Verkleinerung, De-

Karte 4
Demographischer Wandel und öffentliche Daseinsvorsorge



-  Modellvorhaben zum Themenfeld
"Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern"
-  Modellvorhaben zum Themenfeld
"Infrastruktur und demographischer Wandel"
-  Modellvorhaben zum Themenfeld
"Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge"

zentralisierung, Zentralisierung, bis hin zu einer Neustrukturierung/Substituierung, d. h. eine angemessene Infrastrukturversorgung wird in einer anderen als der gängigen bisherigen Form gewährleistet. Mit einzelnen oder mehreren miteinander verknüpften Handlungsoptionen wurden so Grund- und Berufsschulstrukturen modifiziert, der Schülerverkehr und der ÖPNV insgesamt neu geregelt, die medizinische Grundversorgung neu strukturiert, dezentrale Angebote in „Dorfzentren“ gebündelt, alternative Lösungen der Wasserver- und -entsorgung geprüft und das Zentrale-Orte-System als siedlungsstrukturelles Konzept zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge weiterentwickelt.¹⁶

2003/2004 starteten im Themenfeld „Infrastruktur und demographischer Wandel“ weitere sechs Modellvorhaben. Unter den Vorzeichen des demographischen Wandels und knapper öffentlicher Mittel ging

es auch in diesen Modellvorhaben darum, Strategien und Instrumente zur Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge zu entwickeln. Es zeigte sich, dass die Modellvorhaben in der Regel zwar keine Patentrezepte anbieten können, gleichwohl aber eine Reihe guter übertragbarer Beispiele. Neben der Entwicklung von Lösungsansätzen zur Sicherung der Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen bieten die Modellvorhaben vor allem Antworten an für die Herausforderungen, die aus der Alterung der Bevölkerung resultieren. Dabei werden sowohl Wege aufgezeigt, wie Potenziale älterer Menschen für Wirtschaft und Gesellschaft besser genutzt werden können, als auch für die Schaffung kinder- und familienfreundlicher Regionen.¹⁷

Eine wichtige Rolle für die Anpassung der öffentlichen Infrastruktur an die Herausforderungen des demographischen Wandels kommt der Regionalplanung zu. Denn wenn sich auch die Ausgangsbedingungen und demographischen Veränderungen in den Regionen deutlich unterscheiden, so sind sie alle im Prinzip mit derselben Herausforderung konfrontiert: Die öffentliche Infrastruktur muss in großen Teilen umgebaut werden, um veränderten Bedarfen Rechnung zu tragen. Dabei gilt es, unvermeidliche Leistungseinschränkungen und -einsparungen mit optimierten Erreichbarkeitsangeboten zu verbinden, um eine höchstmögliche Daseinsvorsorgequalität zu sichern. Schwerpunktbereiche sind dabei der ÖPNV, der Bildungsbereich und die Pflegelandschaft. 2005/2006 haben sich deshalb im Themenfeld „*Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge*“ drei Planungsregionen „Dithmarschen-Steinburg“, „Mecklenburgische Seenplatte“ und „Havelland-Fläming“ als Modellregionen auf den Weg gemacht, innovative und akzeptanzfähige Lösungen für die Anpassung der öffentlichen Infrastrukturen an die Herausforderungen des demographischen Wandels zu erarbeiten.¹⁸

Notwendige Leistungseinschränkungen und -einsparungen bei der öffentlichen Daseinsvorsorge können mit optimierten Erreichbarkeitsangeboten begleitet werden, um eine höchstmögliche Daseinsvorsorgequalität zu sichern. Zeitparallel und in enger Verknüpfung mit den zurzeit noch laufenden Modellvorhaben wird deshalb für die

Planung der Verkehrsangebote auf der Basis regionalplanerischer Rahmenbedingungen (Siedlungs- und Nutzungsdichte, Verteilung von Infrastruktureinrichtungen im Raum usw.) und der durch die neuen Verkehrsangebote entstehenden/veränderten Kostenstrukturen ein *Leitfaden (Handbuch)* erarbeitet werden. Er soll eine abgestimmte Anpassungsplanung von Regional- und Verkehrsplanung erleichtern und somit einen Beitrag zur Daseinsvorsorge leisten. Grundlage sind bereits durchgeführte Forschungsprojekte, Modellvorhaben und andere gute Praxisbeispiele.

3 Förderung der transnationalen Zusammenarbeit

Das MORO-Programm bzw. MORO-Mittel können – dem eingangs beschriebenen engen inhaltlichen Zusammenhang zwischen (deutschem) MORO- und (europäischem) INTERREG-Programm entsprechend – nach den Erläuterungen zum Haushaltsplan auch zur Förderung der transnationalen Zusammenarbeit auf dem Feld der Raumordnung eingesetzt werden. Der folgende kurze Überblick verdeutlicht, dass auch das transnationale Feld in den vergangenen zehn Jahren von MORO erfolgreich bestellt wurde.

Umsetzung der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG

Ab Ende der 1990er Jahre wurden vor allem die Entwicklung und Umsetzung transnationaler Programme und Projekte der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG durch Modellvorhaben der Raumordnung unterstützt (s. Karte 5). Diese hatten folgende Schwerpunkte:

- Generierung von Projekten in den transnationalen Kooperationsräumen mit Beteiligung Deutschlands, die von besonderem europäischen und Bundesinteresse sind
- Direkte Mitfinanzierung von europäischen Projekten, an denen das BBR maßgeblich mitbeteiligt war
- Unterstützung sonstiger Projekte mit herausragender Bedeutung für die Raumentwicklung in Deutschland bzw. in den europäischen Kooperationsräumen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG, an denen Deutschland beteiligt war


Karte 5
Europäische transnationale Zusammenarbeit




Ziel 3 - Transnationale Kooperationsräume mit Beteiligung Deutschlands

-  Alpen
-  Mitteleuropa
-  Nordsee
-  Nordwesteuropa
-  Ostsee

CEMAT - Innovationsregionen

 EUREGIO Pskov - Livonia (EE, LV, RU)

 CEMAT - Innovationsregionen

Transnationale Kooperation 2002-2006 im Rahmen des ESPON-Programms

-  ESPON Leitpartner
-  ESPON Projektpartner

Regionen NUTS 2 und NUTS 3
Geometrische Grundlagen: Eurostat GISCO
Quelle: Europäische Kommission
ESPON Koordinationseinheit

- Auswertung von Ergebnissen der Programme und Projekte der transnationalen Zusammenarbeit und Öffentlichkeitsarbeit über Veranstaltungen, Broschüren u. ä.

Die INTERREG-Projekte als gewissermaßen „europäische Modellvorhaben“ vereinen dabei modellhafte Problemlösungen mit konkreten Aktivitäten der regionalen Entwicklung. Zu den wichtigsten Vorhaben gehörte das Projekt „Vision Planet“, die Erarbeitung eines ersten Leitbildes zur Raumentwicklung für den mittel- und südosteuropäi-

schen Raum – einen großen staatenübergreifenden Kooperationsraum.¹⁹ Mit dem Projekt „VASAB 2010 Plus“ wurde für den Ostseeraum ein erstes Aktionsprogramm zur Raumentwicklung für eine große europäische Region erarbeitet.²⁰ Die Erfahrungen konnten später für andere europäische Großräume und auch für den Leitbildprozess in Deutschland genutzt werden.

Ergebnisse weiterer Modellvorhaben betrafen z. B. die Erarbeitung gemeinsamer Empfehlungen für eine integrierte Küstenzonenentwicklung unter besonderer

Berücksichtigung des Off-Shore-Bereichs (*Projekt Baltcoast*), Vereinbarungen, wie international bedeutsame Kulturgüter mehrerer Staaten durch eine transnationale Kultur- und Tourismusroute gemeinsam erhalten, wirtschaftlich genutzt und dauerhaft vermarktet werden können (*Projekt EuRoB*) oder die Erarbeitung eines internationalen Leitfadens für die Umsetzung der Bodenbewertung in kommunalen und regionalen Planungsprozessen (*Projekt TUSEC-IP*).

Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit gehörte die politische Konferenz „*Transeuropäische Kooperation – Ein neuer Standortfaktor für deutsche Städte und Regionen*“ vom 3./4.11.2004 in Berlin zu den wichtigsten Aktivitäten. Sie fand deutschlandweit großen Anklang und motivierte Akteure für die Fortsetzung der transnationalen Zusammenarbeit.

Seit einigen Jahren besteht die Möglichkeit, transnationale Raumentwicklungsprojekte über das Bundesprogramm „*Transnationale Zusammenarbeit*“ des BMVBS zu unterstützen. Dabei wird auch eine stärkere Verzahnung nationaler und internationaler Modellvorhaben angestrebt. So werden nationale Ansätze auf europäischer Ebene fortentwickelt oder Impulse aus internationalen Projekten für nationale Vorhaben gegeben. MORO konzentriert sich seitdem stärker auf die Begleitung, Auswertung und Fortentwicklung der transnationalen Programme und Projekte, auf die Generierung stärker strategisch ausgerichteter Projekte sowie auf den Ergebnistransfer.

CEMAT-Modellregionen – Innovationsregionen

Die räumliche Integration der europäischen Regionen und Kommunen ist ein Prozess der kleinen Schritte, bei dem die grenzüberschreitende, transnationale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten eine Schlüsselrolle einnimmt. Voraussetzung für die erfolgreiche Kooperation über Staatsgrenzen hinweg ist die Orientierung an gemeinsamen räumlichen Leitvorstellungen, wie den von den Europäischen Raumordnungsministern anlässlich ihrer 12. Konferenz (Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire – CEMAT) in Hannover 2000 beschlossenen CEMAT-Leitlinien, die wesentliche Elemente des EU-REKs auf Gesamteuropa übertragen.²¹

Das MORO-Projekt „*CEMAT-Modellregionen – Innovationsregionen*“ dient der modellhaften Umsetzung dieser Leitlinien in ausgewählten Regionen, vornehmlich der neuen Mitgliedstaaten des Europarates.²² Denn grundsätzlich ist für alle neuen Mitgliedstaaten des Europarates der Umgang mit planungsrelevanten Fragen der Transformation von großer Bedeutung. Transformation impliziert hierbei in erster Linie den Übergang von einer ehemaligen Planwirtschaft hin zu einer sozialen Marktwirtschaft. Ziel des Projekts ist es deshalb, ein paneuropäisches Netzwerk von Innovationsregionen zu etablieren, das im Sinne des Voneinander-Lernens und der Heranführung an die Planungsphilosophie des Europarates den Prozess des Aufbaus lokaler und regionaler Kooperationsstrukturen eigenverantwortlich und themenorientiert unterstützt.

Die Zusammenarbeit wurde zunächst mit zwei russischen Regionen – den Oblasti Leningrad und Moskau – begonnen. Zwischenzeitlich ist das Netzwerk gewachsen. Zurzeit beteiligen sich vier Regionen der Russischen Föderation – die Oblasti Kaliningrad, Leningrad, Moskau und Pskov – und Armenien an diesem Netzwerk (s. Karte 5). Im russischen Oblast Pskov konnte sogar die erste grenzüberschreitende EUREGIO gemeinsam mit estnischen und lettischen Kommunen und Regionen aufgebaut werden. Die am Projekt beteiligten Regionen werden im Projektverlauf zu den planerischen Aufgaben, die sie sich selbst gestellt haben, den jeweiligen Erfordernissen angepasste Konzepte erarbeiten.

ESPON – Forschungsnetzwerk zur Europäischen Raumentwicklung

Das Europäische Raumberechnungsnetzwerk ESPON ist ein gemeinsam von der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedstaaten sowie von weiteren europäischen Staaten getragenes Observatorium bzw. Forschungsprogramm im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiativen. Die fortlaufende Beobachtung und Analyse territorialer Trends und Entwicklungen in Europa mit Hilfe dieses Netzwerks ist unentbehrlich für die Umsetzung des Ziels der territorialen Kohäsion in Europa. Die deutsche Beteiligung an diesem Netzwerk wird aus MORO-Mitteln finanziert.

Trotz der Bemühungen von Eurostat zum Aufbau einer EU-weit vergleichenden Regionalstatistik sind die Informationsgrundlagen für europäische Analysen der Raumentwicklung noch sehr schwach. Entsprechend dem Aufgabenspektrum der EU sind einige Sachverhalte (wie zum Beispiel Daten zur landwirtschaftlichen Produktion und zum Agrarmarkt) ausführlich und in hinreichender regionaler Tiefe vorhanden, während andere, für Regionalanalysen weit wichtigere Daten, häufig beträchtliche zeitliche und regionale Lücken aufweisen. Außerdem gibt es in Europa traditionell sehr unterschiedliche nationale Forschungstraditionen, die die Herstellung konsensfähiger europäischer Bestandsanalysen erschweren.

ESPO hat in den vier Jahren seit seinem Beginn im Jahr 2002 bereits erheblich zur Verbesserung dieser Situation beitragen können. Durch ESPO sind viele regionale Forschungseinrichtungen aus Deutschland, insbesondere auch den neuen Ländern, an europäische Netzwerke herangeführt worden. Und bessere, regional vergleichbare Daten, Indikatoren und Analysen kommen den Regionen und ihrer Positionsbestimmung im europäischen Vergleich zugute.

In der nächsten Programmperiode 2007–2013 soll die Nutzerorientierung des ESPO-Programms weiter vertieft werden. Eine neue Priorität sieht vor, neben den europaweiten Analysen zur Raumentwicklung verstärkt auch regional und/oder sachlich gezielte Projekte durchzuführen. Derartige zielgruppenorientierte Analysen, die Unterstützung experimenteller und innovativer Aktionen auf der Basis von Nutzerbedürfnissen und die Durchführung gemeinsamer Aktionen mit anderen Strukturfonds-Programmen, insbesondere des Bereichs „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“, würden die Verankerung von ESPO mit regional fokussierten Modellprojekten weiter stärken.

4 Fortsetzung folgt: Neue Leitbilder, neue Modellvorhaben

Einleitend wurde schon darauf hingewiesen, dass auch die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ explizit auf Modellvorhaben der Raumordnung als ein Instrument zu ihrer praktischen Umsetzung setzen. Im Mittelpunkt der in den vergan-

genen Jahren durchgeführten Modellvorhaben standen die beiden Themenfelder Infrastruktur und demographischer Wandel sowie Nachhaltige Siedlungsentwicklung. Die hier entwickelten und erprobten regionalen Lösungsansätze können damit vor allem schon die Umsetzung der beiden Leitbilder „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ unterstützen. Impulse zur Umsetzung durch Modellvorhaben soll deshalb in den nächsten Jahren vor allem das Leitbild „Wachstum und Innovation“ erfahren.

Großräumige Wachstumsbündnisse und Verantwortungsgemeinschaften

Die Förderung von wirtschaftlichem Wachstum und von Innovation ist eine neue Aufgabe für die Raumordnung. Und es stellt sich die Frage, wie sie dies mit ihren hergebrachten Handlungsansätzen leisten kann. In einem neuen MORO-Forschungsfeld „Wachstumsbündnisse und Verantwortungsgemeinschaften“ soll deshalb ab 2007 geklärt werden, mit welchen Strategien, Konzepten und Instrumenten die räumliche Planung zu einem stärkeren gemeinsamen Selbstverständnis und gemeinsamen Handeln der Regionen beitragen kann. Das Ziel dabei ist, dass alle Teilräume von einem stärkeren Miteinander profitieren sollen.

Alle Regionen sind aufgefordert, an der Entwicklung von Wachstumsbündnissen und Verantwortungsgemeinschaften mitzuwirken und diese zu stärken. Anhand von innovativen Projekten soll dargelegt werden, welche Bedeutung Metropolen haben, gleichzeitig aber auch, welche Verantwortung sie für ihr weiteres Umland besitzen. Regionale Governance-Konzepte stehen deshalb ebenso im Mittelpunkt wie die Verbesserung der Interaktionen zwischen den Regionen innerhalb von großräumigen Verantwortungsgemeinschaften. Ausdrücklich sollen auch strukturschwache Regionen eingebunden werden, um den Bewohnern dieser Räume eine Perspektive zu geben.

Mit der Lissabon-Strategie haben sich die Staats- und Regierungschefs bereits in ihrer Ratssitzung im Frühjahr 2000 darauf verständigt, in Zusammenarbeit von nationalen Regierungen und Europäischer Union die Stärkung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit Europas mit einem Bündel von Maßnahmen zu befördern. Seit der Erneuerung und Revision der Lissabon-Strategie im Jahr 2005 und der gleichzeitigen

Neue MORO-Forschungsfelder: Großräumige Wachstumsbündnisse und Verantwortungsgemeinschaften sowie Gestaltung regionaler Kulturlandschaften

Verständigung der europäischen Raumentwicklungsminister in Rotterdam (November 2004) auf das Ziel, die Strategie von Lissabon mit den Mitteln der Raumentwicklungspolitik zu unterstützen, kann die Förderung von wirtschaftlichem Wachstum und von Innovation auf nationaler wie auf europäischer Ebene als eine zentrale Aufgabe der Raumentwicklungspolitik gelten. Eine zentrale Frage ist, wie Europa die Vielfalt seiner territorialen Potenziale besser zur Stärkung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums nutzen kann.

Das neue Forschungsfeld Wachstumsbündnisse und Verantwortungsgemeinschaften wird seit diesem Jahr, also 2006, mit mehreren *Studien* inhaltlich und konzeptionell vorbereitet:

Das Leitbild Wachstum und Innovation unterscheidet neben den metropolitanen Wachstumsräumen diejenigen außerhalb der Metropolregionen sowie potenzielle Wachstumsregionen. Damit geht das Leitbild auf die Tatsache ein, dass es auch außerhalb der Metropolregionen dynamische Korridore kleinerer Agglomerationen, Mittelstädte und Standorträume in ländlichen Regionen gibt, die ein eigenständiges zukunftsfähiges Profil aufweisen und schon heute einen beträchtlichen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum und zur Wettbewerbsfähigkeit leisten. Im Rahmen einer Studie sollen deshalb *raumentwicklungspolitische Ansätze zur Förderung der aktuellen und potenziellen Wachstumsregionen außerhalb von Metropolregionen* identifiziert und Vorschläge für deren Umsetzung und Erprobung im Rahmen von Modellvorhaben der Raumordnung unterbreitet werden.

Eine weitere Studie befasst sich mit der *Ausarbeitung von Stabilisierungsstrategien*, also einem weiteren wichtigen Anliegen, das sich aus dem Leitbild Wachstum und Innovation ableiten lässt. Allerdings fehlen raumentwicklungspolitisch relevante Informationen darüber – insbesondere auch bei der Einbettung der Stabilisierungsstrategien und Stadt-Land-Partnerschaften in großräumige Verantwortungsgemeinschaften. Flächendeckende Untersuchungen und Analysen von Fallbeispielen sollen dieses Defizit abbauen. Ziel der Studie ist es, die raumordnerischen Handlungsmöglichkeiten für die Einbindung von Stabilisierungsregionen in großräumige Wachstumsbündnisse und Verantwortungsgemeinschaften

zu untersuchen und Vorschläge für deren Erprobung im Rahmen von Modellvorhaben zu unterbreiten.

Wissensökonomie und Wissensgesellschaft sind die Träger, die Motoren für Innovationen und Wachstum. In einer dritten Studie sollen deshalb *raumentwicklungspolitische Ansätze zur Förderung der Wissensökonomie und -gesellschaft* identifiziert und ebenfalls Vorschläge für deren Umsetzung und Erprobung im Rahmen von Modellvorhaben unterbreitet werden.

Gestaltung regionaler Kulturlandschaften

Deutschland ist weltweit für seine Kulturlandschaften berühmt. Der Nutzungswandel industrieller und landwirtschaftlicher Räume einerseits und die fortschreitende Zersiedelung andererseits sind jedoch Entwicklungen, die den Erhalt der Kulturlandschaft bedrohen. Hinzu kommt, dass globale Faktoren (Rationalisierung der Agrarproduktion, industrielle großflächige Bioenergie-Produktion) in Zukunft die gewachsenen Kulturlandschaften erheblich verändern könnten. Die traditionellen Aufgaben der Landschaftsplanung und Raumordnung wie Schützen, Bewahren und Entwickeln werden dadurch immer mehr in Frage gestellt.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungstrends ist das neue Leitbild „Ressourcen sichern, Kulturlandschaften gestalten“ zu sehen. Damit erhält das Thema Kulturlandschaftsgestaltung einen herausgehobenen Stellenwert. Er geht über das klassische Verständnis der im Raumordnungsgesetz verankerten Aufgaben des Erhalts „gewachsener Kulturlandschaften“ hinaus. Die Raumordnung auf Bundesebene ist nunmehr gehalten, das neue Planungsparadigma zur Kulturlandschaftsgestaltung mit Leben zu erfüllen und weiter zu konkretisieren. Dabei kann auf eine Reihe von Forschungsprojekten des BBR/BMVBS der letzten Jahre zurückgegriffen werden. Zu nennen ist insbesondere das Projekt „*Future Landscapes*“ mit seinen Darstellungen von möglichen Trends der Kulturlandschaftsentwicklung bis 2030 und den daraus abgeleiteten raumordnungspolitischen Thesen zur Kulturlandschaftsgestaltung.²³

Darauf aufbauend soll sich jetzt der planungspraktischen Seite zugewandt werden. Ziel dabei ist, im Rahmen eines *Bundeswettbewerbs* und von Modellvorhaben

Ergebnisse zu finden, die der Vertiefung und Konkretisierung der Leitbilder und Handlungsstrategien zur Kulturlandschaftsgestaltung dienen. Ein Schwerpunkt der Auslobung sollen Kriterien des bürgerschaftlichen Engagements für die Inwertsetzung von Kulturlandschaften sowie das Erschließen von Finanzierungspotenzialen für Projekte sein, das den öffentlichen Haushalt kaum oder gar nicht belastet.

Neben dem Bundeswettbewerb soll noch 2007 mit der Durchführung von *Modellvorhaben* begonnen werden. Grundlage dafür ist ein dynamisches Raum- und Landschaftsverständnis, das Kulturlandschaft und deren Gestaltung als akteurs-, projekt- und umsetzungsorientierten Raumentwicklungsprozess versteht. Erst eine bewusste Auseinandersetzung mit der Kulturlandschaft schafft die Voraussetzung für ihre aktive Erhaltung und Entwicklung. Dazu sollen Modellvorhaben initiiert werden, in denen Akteure durch Anwendung und Weiterentwicklung des raumordnerischen Instrumentariums experimentell an der Entwicklung ihrer regionalen Kulturlandschaft teilhaben.

5 Überlegungen zur Weiterentwicklung von MORO

Aus den bisherigen Erfahrungen mit der Durchführung des raumordnungspolitischen Aktionsprogramms „Modellvorhaben der Raumordnung“ lassen sich eine Reihe von Erfolgsbedingungen ableiten. Sie bieten Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung des raumordnerischen Instruments Modellvorhaben.

Die Funktion von Modellvorhaben darf sich nicht darin erschöpfen, nur als Beispiel zu dienen für die praktische Realisierbarkeit von einzelnen Vorhaben und Projekten. So bleiben die Modellvorhaben Einzelinitiativen, bestenfalls Stückwerke in einem „Flickenteppich“ von Handlungsansätzen. Der Anspruch muss sein, über die Realisierung von vielen Modellvorhaben (und Projekten) die Tauglichkeit und den Erfolg von Handlungsansätzen zu belegen und damit deren Übergang in die alltägliche Praxis zu ermöglichen. Das verfügbare jährliche Mittelvolumen (rd. 1 Mio. €) lässt – wenn es nicht deutlich erhöht wird – allerdings nur die Förderung einer kleinen Anzahl von Modellvorhaben und Projekten zu. Dies legt

es nahe, sich auf nur wenige Handlungsansätze und deren Umsetzung durch viele Modellvorhaben zu konzentrieren.

Die prozessbegleitende Auseinandersetzung mit Problemen, Zielen und der Realisierung von Handlungsansätzen sollte künftig bei den Modellvorhaben noch mehr im Vordergrund stehen. Die Durchführung von Modellvorhaben muss als ein dynamischer, umsetzungsorientierter Prozess begriffen werden. Ziel der wissenschaftlichen Projektbegleitung muss es sein, aktiv durch Information und Beratung der Vorhabenträger zur erfolgreichen Durchführung der Vorhaben beizutragen – was allerdings wiederum ausreichende finanzielle Ressourcen für die Unterstützung der Vorhabenträger voraussetzt. Von den Zuwendungsempfängern wird erwartet, dass sie für die Durchführung der Modellvorhaben vorhandene Strukturen nutzen und vorrangig eigene Mittel und Mittel Dritter einsetzen. Deshalb sind solche Vorhaben und Projekte vorzuziehen, die gute Realisierungsbedingungen aufweisen oder erwarten lassen.

Bei der künftigen Auswahl von Modellvorhaben sollte noch mehr als bisher ein Vergleich unter Alternativen erfolgen. Nur so lassen sich die besseren Lösungen – Best Practices – ausfindig machen. Wann immer möglich sollten Modellvorhaben über öffentliche Ausschreibungen oder Ideenwettbewerbe gesucht und eingeworben werden. Die stringente Anwendung des Wettbewerbsprinzips sichert nach allen Erfahrungen mehr Innovationen und eine höhere Qualität der Modellvorhaben. Im internationalen Wettbewerb ist es ein besonderer Vorteil des Standorts Deutschland, dass er mit seiner föderativen Ordnung den internen Wettbewerb regionaler Innovationen begünstigt – ein Vorteil, der durch die nach der Föderalismusreform der Raumordnung zugewiesene konkurrierende Gesetzgebungskompetenz noch gestärkt wird.

Anliegen muss zudem sein, von der aktions- und projektorientierten Raumentwicklungspolitik Brücken zu schlagen zu den „klassischen“ Fachressorts und diese für die Umsetzung einer zukunftsfähigen Raumentwicklung zu „gewinnen“. Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung sind hierfür ein guter Anlass. Modellvorhaben sollten künftig noch stärker für die Gewinnung von Erkenntnissen zur Weiterentwicklung der ordnungsrechtlichen und finanziellen

Instrumente der räumlichen Entwicklungspolitik des Bundes und der Länder genutzt werden. Denn eines zeigen alle Vorhaben: Ohne finanzielle Unterstützung von Land und Bund wird die Umsetzung von vielen Projekten nicht möglich sein – eine Erkenntnis, die nicht neu ist. Die Schaffung besserer finanzieller Rahmenbedingungen bedeutet allerdings nicht unbedingt neue Förderprogramme. Vielmehr geht es darum, Wege der Mittelbündelung zu finden und zu öffnen, um die im regionalen Konsens erarbeiteten Projektideen verwirklichen zu können.

Nicht zuletzt ist die Organisation eines intensiven, breitenwirksamen Erfahrungsaustauschs als Basis für das Voneinander-Lernen und als Ausgangspunkt für den Transfer von Ergebnissen in die alltägliche Praxis für ein Aktionsprogramm wie MORO außerordentlich wichtig. Je mehr die in Modellvorhaben entwickelten und erprobten Handlungsansätze in der fachöffentlichen Wahrnehmung stehen, umso mehr werden die regionalen Akteure wie auch alle Beteiligten um Erfolg bemüht sein. Zur Informationsvermittlung werden bisher Veranstaltungen (Werkstätten, Fachtagungen) und Veröffentlichungen (MORO-Informationen, Reihe „Werkstatt: Praxis“, Broschüren) genutzt sowie das Internet. Diese Wege zur Informationsvermittlung sollten weiter ausgebaut werden mit dem Ziel, eine breite Mobilisierung von Akteuren zu erreichen, Akzeptanz für neue raumordnerische Ansätze und Instrumente zu fördern und zur Mitwirkung zu motivieren.

Festzuhalten ist noch einmal, dass sich mit MORO ein eindeutiger Politikberatungsauftrag verbindet; MORO hat sich an politischen Zielvorgaben zu orientieren. Im Politikfeld Raumordnung geht es in den nächsten Jahren insbesondere um Handlungsansätze zur Umsetzung der neuen Leitbilder, insbesondere um die Frage, wie Raumentwicklungspolitik Wachstumsimpulse geben, die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen fördern kann.

In erster Linie sollen mit MORO

- innovative Lösungsansätze für neue Problemlagen und Aufgabenstellungen in der Raumentwicklung entwickelt und erprobt sowie auch
- die Leistungsfähigkeit vorhandener rechtlicher und finanzieller Regelungen des Bundes und der Länder zur Beeinflussung der Raumentwicklung überprüft werden.

Selbstkritisch ist einzugestehen, dass MORO bislang allerdings relativ wenig an Erkenntnissen zur Weiterentwicklung rechtlicher oder finanzieller Regelungen beigetragen hat, um die Rahmenbedingungen für eine zukunftsfähige, nachhaltige Raumentwicklung zu verbessern. Generiert wurden vielmehr laufend gute Beispiele, d. h. praxiserprobte, erfolgreiche, übertragbare Projektlösungen. MORO zeigt beispielhaft Wege auf für die Umsetzung einer projektorientierten Planung in Städten und Regionen, für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung – eine politische Zielsetzung, die seit rd. zehn Jahren leitend ist für die inhaltliche Ausgestaltung des Programms.

Allerdings wissen wir bislang noch wenig über die beispielgebende Wirkung von Modellvorhaben. Welchen Nutzen und welche Bedeutung haben sie generell für die Planungspraxis, welche Breitenwirksamkeit entfalten sie? Diesen Fragen wollen und müssen wir uns in der Diskussion mit der Praxis stellen, auch auf die Gefahr hin, dass unsere hehren Erwartungen und Hoffnungen, von den Modellvorhaben werden Funken in andere Regionen überspringen, möglicherweise zerbrechen.

Wie dem aber auch sei, das MORO-Programm ist eine Erfolgsgeschichte der Bundesraumordnung. Neben dem im Raumordnungsgesetz relativ allgemein festgelegten raumordnerischen Planungs- und Koordinierungsauftrag des Bundes ist es – und sein europäisches Pendant INTERREG – das einzige Instrument, das dem Bund die Möglichkeit und ein Forum bietet, seine raumentwicklungspolitischen Ziele und Handlungsansätze zusammen mit der Praxis zu diskutieren, zu konkretisieren, übertragbare und damit praktikable neue Problemlösungsansätze zu entwickeln und in die Praxis zu verbreiten.

Wie nicht zuletzt die Karten in diesem Beitrag zeigen, macht das MORO-Programm die Bundesraumordnung bundesweit flächendeckend als Politikfeld öffentlich präsent, und das mit einem bescheidenen jährlichen Budget von nicht ganz 1 Mio. €, ein Betrag, der gerade mal knapp 0,9 % des jährlichen Gesamtforschungsbudgets des BMVBS ausmacht. Gäbe es MORO nicht bereits, müsste man es zur Umsetzung der neuen Leitbilder und Handlungsstrategien im Interesse vieler Regionen erfinden.²⁴

Anmerkungen

- (1) Siebel, Walter; Ibert, Oliver; Mayer, Hans-Norbert: Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma? Inform. z. Raumentwickl. (1999) H. 3/4, S. 163–172
- (2) Bundesverfassungsgericht 3, 407, 428; EVERVGE 15, 1, 16
- (3) BBR (Hrsg.): Modellvorhaben der Raumordnung. Themenheft. Inform. z. Raumentwickl. (1997) H. 3
- (4) BBR (Hrsg.); Görmar, Wilfried; Huege, Petra; Zarth, Michael (Bearb.): Regionalkonferenzen als neues Instrument der Raumordnung. Eine Dokumentation der bisherigen Erfahrungen. – Bonn 1998. = Werkstatt: Praxis 5/1998
- (5) BBR (Hrsg.): Modellvorhaben Sanierungs- und Entwicklungsgebiete. Themenheft. Inform. z. Raumentwicklung (2000) H. 5/6
- (6) BBR (Hrsg.): Städtenetze – ein Forschungsgegenstand und seine praktische Bedeutung. Themenheft. Inform. z. Raumentwicklung (1997) H. 7; BBR (Hrsg.): Modellvorhaben „Städtenetze“. Neue Konzeptionen der interkommunalen Kooperation. Endbericht. – Bonn 1998. = Werkstatt: Praxis 7/1998
- (7) Bundeswettbewerb kommKOOP. Informationen aus der Forschung des BBR, 5/06
- (8) BBR (Hrsg.); Adam, Brigitte; Huege, Petra (Bearb.): Regionen der Zukunft – regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung. Wettbewerbszeitung Nr. 1. – Bonn 1998. = Werkstatt: Praxis 1998; BBR (Hrsg.); Adam, Brigitte (Bearb.): Regionen der Zukunft – regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung : Wettbewerbszeitung Nr. 2. – Bonn 1999. = Werkstatt: Praxis 5/1999; BBR (Hrsg.); Pick, Doris (Bearb.): Regionen der Zukunft – Aufgaben der Zukunft: Wettbewerbszeitung Nr. 3. – Bonn 2001. = Werkstatt: Praxis 3/2001; BBR (Hrsg.): Gute Beispiele einer nachhaltigen regionalen Raum- und Siedlungsentwicklung: Handbuch; ein Projekt des Wettbewerbs „Regionen der Zukunft – regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung“ des BBR. Abschlussbericht. – Bonn 2000. = Werkstatt: Praxis 1/2000; Adam, Brigitte: Finale des Bundeswettbewerbs „Regionen der Zukunft“: kein Ende der Aktivitäten. Bundesbaublatt 49 (2000) H. 6; Weber, Andrea; Banthien, Henning: Regionale Dialog- und Kooperationsprozesse für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung: das Beispiel des Wettbewerbs „Regionen der Zukunft“. Inform. z. Raumentwicklung (1999) H. 7
- (9) Institut für Ökologische Raumentwicklung e.V.; Müller, Bernhard (Hrsg.): Regionale Verankerung von Netzwerken: Materialien zur Fachveranstaltung „Verankerung des Prozesses in den Regionen“ im Netzwerk Regionen der Zukunft am 9. Oktober 2001 in Weimar. – Dresden 2001. = IÖR-Texte, 134
- (10) Initiativkreis Europäische Metropolregionen (IKM). Die Raumordnung in Bund und Ländern sieht im Ansatz der Metropolregionen einen besonderen Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum. Die Akteure in den Metropolregionen nehmen diesen Auftrag wahr, indem sie sich regional organisieren und im Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland vernetzen.
- (11) ADR/FutuRegio – Regionen im Dialog
- (12) BBR (Hrsg.): Rio + 10: Nachhaltige Siedlungsentwicklung: Reflexionen aus dem BBR. Themenheft. Inform. z. Raumentwicklung (2002) H. 1/2; darin: Gatzweiler, Hans-Peter: Indikatoren und Best Practices einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung: Erfahrungen und Ergebnisse aus dem BBR
- (13) BBR/BMVBS (Hrsg.): Umbau statt Zuwachs. Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. – Bonn, Berlin 2006
- (14) BBR (Hrsg.): Bahn in der Fläche – Top oder Flop? Themenheft. Inform. z. Raumentwicklung (2002) H. 1/2
- (15) BBR (Hrsg.): Nachhaltigkeit braucht Finanzierung: Berichte aus den Regionen. – Bonn 2002. = Werkstatt: Praxis 3/2002; Jakubowski, Peter; Melzer, Michael: Finanzierungsmodelle für eine nachhaltige Regionalentwicklung: erste Erkenntnisse aus dem Modellvorhaben der Raumordnung. In: Nachhaltigkeit braucht Finanzierung. Hrsg.: BBR. – Bonn 2002
- (16) BBR/BMVBS (Hrsg.): Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Erprobung von Anpassungs- und Entwicklungsstrategien in Modellvorhaben der Raumordnung. – Bonn, Berlin 2005
- (17) S. a. Anm. 12
- (18) Gutsche, Jens-Martin: Soziale Infrastrukturen: Anpassungsstrukturen und Remanenzkosten bei Nachfrageveränderungen. Modellrechnungen für die Planungsregion Havelland-Fläming. Inform. z. Raumentwicklung (2006) H. 5; Einig, Klaus; Siedentop, Stefan: Infrastrukturkostenrechnung: eine Methodik zur Folgekostenabschätzung in der Regionalplanung. RaumPlanung 126/127 (2006)
- (19) Strategies for integrated spatial development of the Central European Danubian and Adriatic area: guidelines and policy proposals. Approved at the seminar of the Project Panel on 12 January 2000 in Vienna, Austria. – Wien 2000
- (20) VASAB 2010 Secretariat: Spatial planning for sustainable development in the Baltic Sea Region: a VASAB 2010 contribution to Baltic 21 (Agenda 21 for the Baltic Sea Region). – Gdansk 1998. = Baltic 21 series, 1998/9; VASAB: Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010. Background documents for VASAB 2010 Plus. Spatial development action programme. – Gdansk 2001
- (21) BBR (Hrsg.): Raumordnungspolitik des Europarates. Themenheft. Inform. z. Raumentwicklung (2003) H. 7
- (22) Müller, André: Das Projekt „CEMAT-Modellregionen“ – Regionalentwicklung in Russland. Inform. z. Raumentwicklung (2003) H. 7
- (23) BMVBS; BBR (Hrsg.): Future Landscapes. Perspektiven der Kulturlandschaft. – Bonn, Berlin 2005
- (24) Der Verfasser dankt Wilfried Görmar, Karl Peter Schön, Thomas Pütz, Gerhard Wagner und Stephanie Simon für ihre Anregungen und Unterstützung.