

Wesentliche Akzentsetzungen in den Leitbildern für die Raumentwicklung aus Sicht der bayerischen Landesentwicklung

Konrad Goppel

1 Generelle Aspekte und Zielsetzungen

Die Raumentwicklung in Deutschland steht vor großen Herausforderungen, insbesondere durch den demographischen Wandel, die fortschreitende Globalisierung der Wirtschaft und die Erweiterung Europas. Als Antwort hierauf müssen klare raumordnerische Konzepte und Leitlinien für die Bundes- und Länderebene vorliegen. Der Bund hat sich dieser Aufgabe gestellt und ein bundesweit geltendes Strategiepapier „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ – als Fortschreibung des Raumordnungspolitischen Orientierungs- und Handlungsrahmens (1993/1995) – erarbeitet.

Das neue Leitbildkonzept ist ein gemeinsames Positionspapier von Bund und Ländern zur künftigen Raumentwicklung. Es erhebt allerdings nicht den Anspruch, Gesamtstrategische Raumentwicklungsansätze aufzuzeigen, sondern beinhaltet gezielte Reaktionen auf aktuelle räumliche Herausforderungen – auch mit Bezug zum „Lissabon-Prozess“. Das Positionspapier nimmt die gegenwärtig vordringlichsten Handlungsfelder in den Blick und zeigt Antworten auf die genannten Herausforderungen auf. Diese Auswahl ist durchaus schlüssig, da die thematischen Schwerpunkte als konkrete Reaktionen auf die aktuellen Veränderungen zu verstehen sind. Der Prozesscharakter räumlicher Entwicklung und die sich wandelnden Ansprüche von Bevölkerung und Wirtschaft werden zu gegebener Zeit eine Überprüfung des Strategiekonzepts auf seine Wirksamkeit und gegebenenfalls veränderte bzw. zusätzliche Handlungsansätze erforderlich machen.

Die Leitbilder beziehen sich auf alle Räume, von ländlich-peripheren bis hin zu Verdichtungsräumen. Durch die Mitwirkung der Länder an diesem Konzept konnten länderbezogene Fragestellungen und Themen mit

aufgegriffen werden und in die Leitbilder einfließen. Auch die europäische Dimension ist als wichtiger Aspekt berücksichtigt worden.

Die Leitbilder richten sich an alle Entscheidungsträger im Bereich der Raumordnung bzw. Landesentwicklung auf Bundes- und Länderebene – einschließlich regionaler Planungsträger. Sie sind Maßstab und Orientierungsrahmen für das gesamte landesplanerische Instrumentarium, d.h. für Programme und Pläne, Raumordnungsverfahren und auch für den Bereich der „weichen Instrumente“.

Auch wenn den Leitbildern und Handlungsstrategien – als Positionspapier des Bundes – keine Rechtsverbindlichkeit zukommt und auch keine planerischen Festlegungen getroffen werden, hat das Konzept dennoch hohe raumordnungspolitische Relevanz, da es auf einem Konsens zwischen Bund und Ländern beruht und durch den abschließenden Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vom 30. Juni 2006 verfestigt wurde. Ferner ist gerade mit Blick auf die mitgliedstaatliche Trägerschaft der Raumordnung durch die einzelnen Länder ein einheitlicher bundesweiter Rahmen als übergeordnete Leitlinie von großer Wichtigkeit.

Von zentraler Bedeutung ist, dass sich die Leitbilder ausdrücklich dem übergeordneten Grundprinzip der Raumordnung bzw. Landesentwicklung verpflichtet sehen, gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilen des Landes zu schaffen und zu erhalten. Hieraus ergibt sich für raumordnerisches Handeln die zwingende Konsequenz, für eine räumlich ausgewogene Entwicklung von Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen Sorge zu tragen.

Zukunftsfähige gesamtstaatliche und Landesentwicklung müssen Hand in Hand gehen. Hierfür bieten die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien einen schlüssigen Rahmen.

Prof. Dr. Konrad Goppel
Bayerisches Staatsministerium
für Wirtschaft, Infrastruktur,
Verkehr und Technologie
Prinzregentenstraße 28
80525 München
E-Mail:

2 Leitbilder und Handlungsstrategien im Einzelnen

Wachstum und Innovation (Leitbild 1)

Deutschland sieht sich im Zuge der Globalisierung und EU-Erweiterung, gerade auch nach der Überwindung des „Eisernen Vorhangs“, einem ganz besonderen wirtschaftlichen Wettbewerb mit den jungen osteuropäischen Demokratien gegenüber. Diese Volkswirtschaften haben sich mit dem gegenwärtigen Lohnkostenniveau und ihren günstigen förder- und steuerpolitischen Konditionen als attraktive Investitionsstandorte aufgestellt. Der verstärkte internationale Wettbewerb um Arbeitsplätze macht es aus Sicht Bayerns unerlässlich, gerade in Zeiten mangelnder regionaler Mentalität, Stagnation wirtschaftlichen Wachstums und rückläufiger Bevölkerungszahlen Perspektiven für alle Räume aufzuzeigen.

Wachstum und Innovation als Voraussetzung für die Sicherung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sind eine entscheidende Grundlage für eine räumlich ausgewogene nachhaltige Entwicklung des Landes und seiner Teilräume. Das Leitbild zielt darauf ab Wege aufzuzeigen, wie durch Raumordnungspolitik von Bund und Ländern verstärkt wirtschaftliche Wachstumsimpulse unterstützt werden können. Entscheidende Ansätze sind dabei „Stärken zu stärken“ und „Kräfte und Potenziale zu bündeln und zu vernetzen“. Hierbei kommt es wesentlich auf die Nutzung regionaler Kompetenzen und endogener Potenziale der einzelnen Teilräume und deren Vernetzungen an. Mit Blick auf die europäische Erweiterung und die damit verbundenen hohen Anforderungen an die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen kommt der Entwicklung von Metropolregionen eine herausragende Bedeutung zu. Diesem Aspekt ist durch die Verankerung der Metropolregionen als Kern des Leitbilds in besonderer Weise Rechnung getragen worden.

Metropolregionen sind Motoren der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und fördern die Integration der Region und des gesamten Landes in die deutschen, europäischen und weltweiten Wirtschaftsnetze. Sie sind Anknüpfungspunkte an großräumige europäische Verkehrsnetze mit entsprechenden regionalen Ver- und Anbindungsmöglichkeiten und

Instrumente zu Außendarstellung, z.B. durch entsprechendes Marketing. Gerade in einem Flächenstaat wie Bayern eröffnen Metropolregionen gute Chancen für raumstrukturelle Ausgewogenheit. Besonders positiv für Bayern ist, dass mit Beschluss der MKRO vom 28. April 2005 zur Metropolregion München nunmehr auch der Raum Nürnberg in den Kreis der europäischen Metropolregionen in Deutschland mit aufgenommen worden ist. Die junge Metropolregion Nürnberg liefert wichtige Entwicklungsimpulse für den gesamten nordbayerischen Raum und trägt damit letztendlich auch wesentlich zur Stärkung des ganzen Landes bei.

Ein wichtiger Gesichtspunkt ist auch, dass Metropolregionen, wie sich am Beispiel Nürnberg deutlich zeigt, Aufbruchstimmung und eine positive Mentalität in der Region befördern. Durch die Identifikation von Bevölkerung und Wirtschaft mit ihrer jeweiligen Region ist in hohem Maße eine Stärkung von regionalem Selbstbewusstsein und damit eines „Wir-Gefühls“ verbunden. Ferner kommt mit dem metropolitanen Ansatz das raumordnerische Prinzip der Kooperation und Vernetzung zwischen den Städten und deren Umland oder auch anderer Partner durch die Bildung von Netzwerken zum Tragen. Aus raumübergreifender Zusammenarbeit verschiedener Partner (z.B. Netzwerke Medizin, Kultur, Wissenschaft, Verkehr) resultiert ohne Frage eine wesentlich höhere Effizienz als im Alleingang. Dadurch können gerade auch ländliche Regionen ihre spezifischen teils räumlichen Stärken in die metropolitane Entwicklung einbringen und vom Kernraum als Impulsgeber profitieren, wodurch eine Inwertsetzung des Umlands erreicht wird. Bei der „von unten“ (bottom up) getragenen metropolitanen Entwicklung kommt es wesentlich auf die funktionalen Verflechtungen zwischen Zentren, Umland und Peripherie an, also auf die Bildung von Verantwortungsgemeinschaften und eine Selbstaufstellung der Regionen (Regional Governance). Entsprechende Verflechtungen können sich dabei je nach Themenstellung unterschiedlich gestalten. Folglich ist eine Metropolregion räumlich nicht starr abgegrenzt, sondern ergibt sich ihr Umgriff aus den jeweiligen funktionalen Verflechtungen.

In Bayern wurde dem metropolitanen Ansatz bzw. den Metropolregionen München und Nürnberg durch die Aufnahme spezieller Ziele bzw. Grundsätze im Landesentwicklungsprogramm (LEP) Rechnung getragen. Die Umsetzung der entsprechenden Festlegungen richtet sich an einen breiten Kreis öffentlicher Planungsträger von den Kommunen bis hin zum Bund, was gegebenenfalls auch auf einen Einsatz von Investitions- und eventuell Fördermitteln abstellen kann. Eine „institutionelle“ Förderung ist hingegen nicht vorgesehen und aus bayerischer Sicht im Hinblick auf die kommunale, eigenverantwortliche Trägerschaft der Metropolregionen auch nicht veranlasst. Unbeschadet dessen wird eine metropolitane Entwicklung ohnehin nur dann positiv verlaufen können, wenn der Raum selbst Initiative ergreift und Akzente setzt. Ein hervorragendes Beispiel ist der Raum Nürnberg, der im bundesweiten Vergleich ein aktives und erfolgreiches „Regional Governance“ ins Leben gerufen hat.

Aus der Sicht Bayerns ist dabei allerdings ganz entscheidend, dass der Metropolregionenansatz in das raumordnerische Leitprinzip der wertgleichen Lebens- und Arbeitsbedingungen eingebunden ist und keinesfalls eine Hinwendung zur Strategie einer funktionsräumlichen Gliederung mit ausschließlicher Gewichtung der großen Verdichtungsräume im Sinne eines „Neozentralismus“ bedeutet.

Neben der Schwerpunktsetzung auf das Metropolregionenkonzept werden in dem Leitbild auch die Bedeutung und Perspektiven von „Wachstumsräumen außerhalb engerer metropolitaner Verflechtungsräume“ sowie von „Räumen mit Stabilisierungsbedarf“ thematisiert. Dies ist zweifellos wichtig, da Wachstumsräume außerhalb der Metropolregionen einen wesentlichen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum und zur Wettbewerbsfähigkeit leisten. Zu Recht stellt das Leitbild auf die erforderliche Unterstützung dieser Räume und die Inwertsetzung der endogenen Potenziale ab.

Was die zumeist wirtschaftlich unterdurchschnittlich entwickelten „Räume mit Stabilisierungsbedarf“ betrifft, sieht das Leitbild richtigerweise eine wesentliche Aufgabe der Raumentwicklungspolitik darin, auch hier durch angepasste Strategien und Konzepte

eigenständige Entwicklungsperspektiven zu befördern. Dementsprechend dürfen diese Räume keinesfalls als Restgröße oder Ausgleichsräume gelten. Dabei wird es besonders darauf ankommen, diese Räume nicht nur an einer metropolitanen Entwicklung teilhaben zu lassen. Vielmehr kommt ihnen ein eigener, auf alle Daseinsfunktionen bezogener Entwicklungsansatz zu. Als selbstbewusste Partner sollen sie gestärkt werden, ihre Ideen in den räumlichen Entwicklungsprozess einzubringen und ihre spezifischen teilräumlichen Stärken zur Geltung zu bringen.

Daseinsvorsorge sichern (Leitbild 2)

Wesentliches Anliegen dieses Leitbilds ist es, Wege aufzuzeigen, wie – insbesondere vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen – das raumordnerische Leitprinzip der Schaffung und Erhaltung wertgleicher Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilen des Landes weiter umgesetzt werden kann. Dabei steht im Vordergrund, die Qualität einer flächendeckenden Versorgung mit Einrichtungen zur Daseinsvorsorge im Lande nach Möglichkeit sicherzustellen. Eine wesentliche Rolle spielt weiterhin das bewährte System der Zentralen Orte. Allerdings wird mit Blick auf einige, von demographischen Verwerfungen besonders betroffene Räume eine Anpassung des Konzepts durchaus erwogen. Das Leitbild sieht gerade in den dünn besiedelten Gebieten eine Option darin, das weitmaschige Netz der Zentralen Orte zu straffen sowie leistungsfähige Mittelzentren zu stärken und besonders zu gewichten. Ebenso wird als zukunftsfähige Möglichkeit eine Ergänzung des Zentrale-Orte-Konzepts durch flexible Angebotsformen der Daseinsvorsorge (z. B. mobile Dienste, Rotationsservice) aufgezeigt.

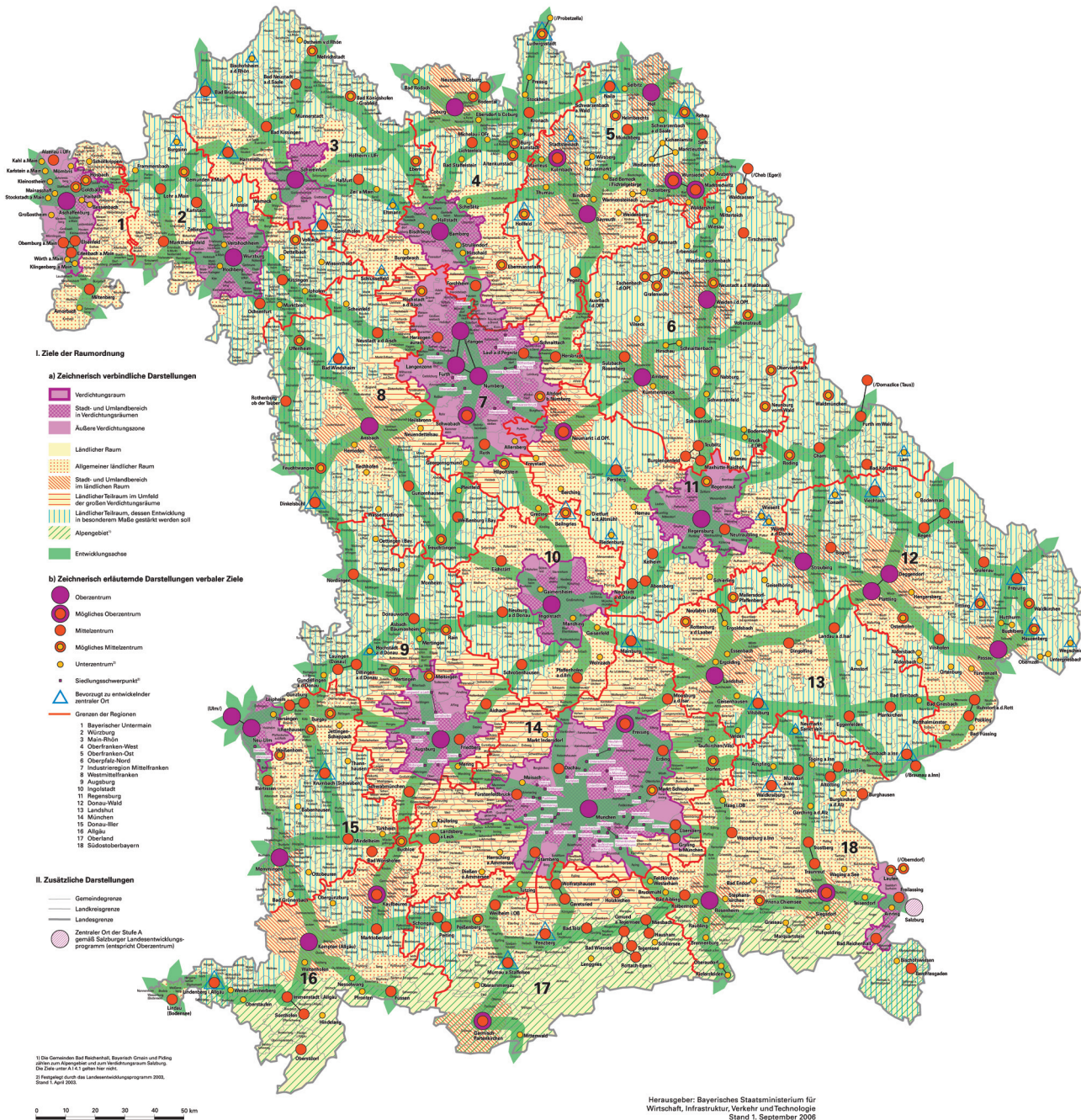
Was Bayern betrifft, werden nach aktuellen Prognosen die demographischen Veränderungen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt oder anderen Bundesländern erst später eintreten und weniger stark ausfallen. Allerdings zeichnen sich auch hier in einigen wenigen, vor allem peripheren Teilgebieten im ländlichen Raum Probleme durch Bevölkerungsrückgang und Überalterung ab. Es ist jedoch klar, dass die Sicherung der öffentlichen Infrastrukturversorgung und Daseinsvorsorge in den betroffenen

Karte 1
LEP Bayern – Strukturkarte

Bayerische Staatsregierung



Landesentwicklungsprogramm Bayern
Strukturkarte



Gemeinden und Landkreisen nicht in Frage gestellt werden darf. Vielmehr kommt es darauf an, mit Maßnahmen und Entwicklungsansätzen zu reagieren, um auch künftig die wertgleichen Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen zu erhalten.

Hierfür sind die notwendigen Weichenstellungen, insbesondere durch entsprechende Festlegungen im neuen Landesentwicklungsprogramm (LEP), erfolgt. So bleibt das Gleichwertigkeitsprinzip als Leitziel fest verankert und damit oberstes Gebot für alle öffentlichen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Zur Stärkung der strukturschwachen Gebiete ist das sog. Vorrangprinzip neu ins LEP aufgenommen worden, womit sichergestellt wird, dass diesen Teilräumen bei entwicklungsrelevanten Maßnahmen „Vorrang“ eingeräumt wird. Mit Blick auf die künftigen Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung ist ferner im LEP ausdrücklich festgelegt, dass notwendige Versorgungseinrichtungen flächendeckend in zumutbarer Entfernung „gehalten“ werden, z. B. Kindergärten und Schulen, auch wenn diese (gemessen an landesweiten Durchschnittswerten) weniger ausgelastet sein sollten (sog. Vorhalteprinzip). Dabei kommt dem bewährten System der Zentralen Orte als Versorgungstützpunkte bzw. Kristallisationspunkte für Bevölkerung und Wirtschaft eine herausgehobene Bedeutung zu. Denn gerade die Zentralen Orte gilt es im Rahmen des Vorhalteprinzips als „Pflöcke“ weiter zu festigen, um dort bzw. in den entsprechenden Teilräumen in jedem Fall die Versorgungseinrichtungen bereitstellen zu können (s. Karte 1). Ferner bleibt zur weiteren Verwirklichung wertgleicher Lebens- und Arbeitsbedingungen, da wo noch nötig, das Prinzip des Erschließens ein wichtiger Ansatz. Im LEP sind hierzu ganz konkrete Projektziele aufgenommen, wie insbesondere zum Straßen- und Schienenverkehr. Die angesprochenen übergeordneten LEP-Ziele werden – über alle raumbedeutsamen Fachbereiche hinweg – durch eine Reihe fachspezifischer Entwicklungsziele ergänzt und konkretisiert.

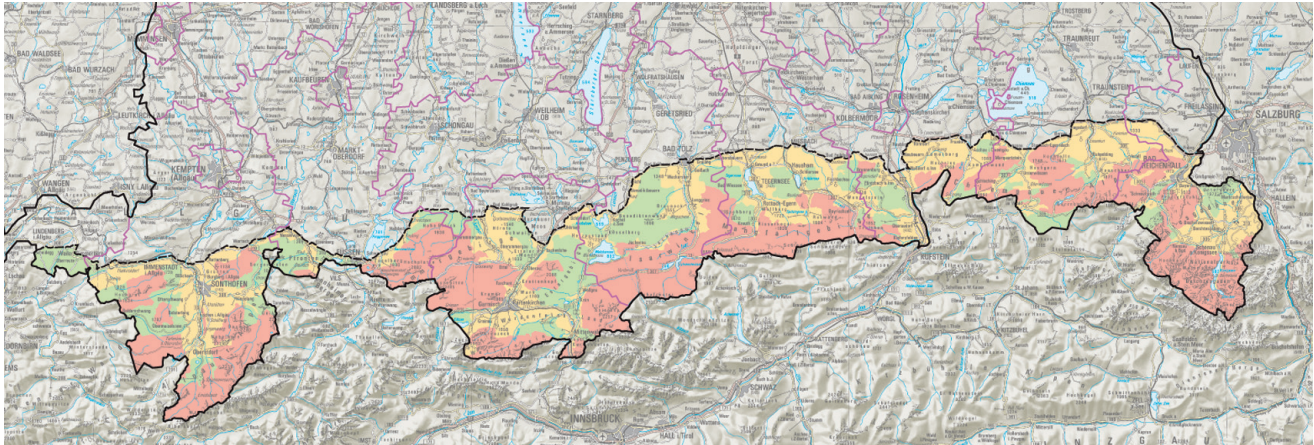
Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten (Leitbild 3)

Zielsetzung dieses Leitbilds ist es, durch den effektiven Einsatz raumordnerischer Instrumentarien unterschiedliche Nutzungsansprüche, Entwicklungspotenziale und Schutzinteressen im Raum besser miteinander in Einklang zu bringen. Hierzu sollen die Kompetenz der Raumordnung und ihre Aufgaben der überfachlichen sowie überörtlichen Abstimmung und Koordination gestärkt werden. Inhaltlicher Schwerpunkt ist die Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften und der Schutz des Freiraums sowie der natürlichen Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung. Im Rahmen der Abwägung konkurrierender Nutzungsansprüche betont das Leitbild die Kernaufgaben der Regionalplanung, über die Regionalpläne die Raumnutzung zu steuern und ein „regionales Leitbild“ zur weiteren Entwicklung der Regionen wie auch zur Sicherung der Lebensgrundlagen zu entwickeln. In Ergänzung zu den klassischen Aufgaben soll die Regionalplanung – wie von Seiten Bayerns ausdrücklich begrüßt wird – künftig darin bestärkt werden, etwa auch Aufgaben wie Förderung von Städtenetzen, Unterstützung interkommunaler Kooperationen und Mitwirkung an regionalen Entwicklungskonzepten zu übernehmen.

Zur Bewältigung dieses Aufgabenspektrums wird im Wesentlichen auf ein effektives Raumnutzungsmanagement gesetzt, was insbesondere die Koordination räumlicher Nutzungskonflikte betrifft. Dabei kommt gerade den „weichen Instrumenten“ – als Ergänzung zu den klassischen, „harten“ (verbindlichen) Instrumenten – eine zentrale Rolle zu. Dieser Ansatz und dessen Verfestigung in den Leitbildern sind zweifellos zu begrüßen.

Bayern hat sowohl mit der Aufstellung überörtlicher Programme und Pläne, z.B. „Erholungslandschaft Alpen“ im LEP (siehe Karte 2), wie auch mit den „weichen Instrumenten“ gute Erfahrungen gemacht, wenn es darum geht, wirksame Strategien zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen zu entwickeln. Dabei setzen die Akteure vor Ort verstärkt auf teilräumliche Entwicklungsansätze durch Teilraumgutachten,

Karte 2 Erholungslandschaft Alpen (LEP Bayern)



Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Zeichnerisch verbindliche Darstellungen

Zur Ordnung der Verkehrserschließung mit Vorhaben wie Seilbahnen und Liften, Ski-, Grasski sowie Skibobfahrten, Rodel- und Sommerrutschbahnen, öffentlichen Straßen sowie Privatstraßen und Privatwegen, mit Ausnahme von Wanderwegen und Flugplätzen (Flughäfen, Landeplätze und Segelfluggelände) werden folgende Zonen bestimmt:

Zone A

Genannte Verkehrsvorhaben sind mit Ausnahme von Flugplätzen landesplanerisch grundsätzlich unbedenklich, soweit sie nicht durch Eingriffe in den Wasserhaushalt zu Bodenerosion führen können oder die weitere land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung gefährden.

Zone B

Genannte Verkehrsvorhaben sind landesplanerisch nur zulässig, wenn eine Überprüfung für den Einzelfall ergibt, dass sie den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung nicht widersprechen.

Zone C

Genannte Verkehrsvorhaben sind landesplanerisch unzulässig.

Regionalmarketing oder Regionalmanagement. Beim Teilraumgutachten werden aufbauend auf differenzierten, querschnittsbezogenen Problemanalysen konkrete Umsetzungsmaßnahmen für den jeweiligen Teilraum erarbeitet und aufgezeigt. Dies können beispielsweise auf die ökologische Tragfähigkeit des Raums abgestimmte Siedlungs- und Verkehrskonzepte sein sowie Vorschläge zur Erhaltung wichtiger landschaftlicher Freiräume und zur Sicherung von Grundwasserressourcen in der Region. Das Regionalmarketing stellt darauf ab, regionale Qualitäten zu identifizieren und der ansässigen Bevölkerung und Wirtschaft die Vorzüge ihres eigenen Raums stärker bewusst zu machen. Darüber hinaus wird der Raum „als Produkt“ vermarktet – ähnlich den Marketingansätzen der Wirtschaft. Dabei kommt es auch darauf an, potenziellen Investoren weiche Standortfaktoren wie landschaftliche Attraktivität oder etwa historisch gewachsene Kulturgüter darzustellen. Was das Regionalmanagement betrifft, setzt dieses – im Sinne fachübergreifender Projektentwicklung – auf eine teilräumliche

dynamische Entwicklung durch den Aufbau entsprechender Managementstrukturen. Die Grundidee ist, projekt- und umsetzungsorientiert die Entwicklung von Regionen zu gestalten, wobei Freiwilligkeit und Partnerschaft eine grundlegende Bedingung sind. Diese Entwicklungsinitiativen leisten einen wesentlichen Beitrag, die eigenständige und nachhaltige Entwicklung der jeweiligen Region auch insbesondere durch Bündelung und Vernetzung der Akteure vor Ort in hohem Maße zu stärken. Themenfelder können etwa auch Ausbau eines „sanften Tourismus“, verstärkte Erschließung regenerativer Energien oder Inwertsetzung gewachsener Landschaften durch Naturparks sein.

Gerade auch mit Blick auf die im Leitbild aufgezeigten Themenfelder (Kulturlandschaftsgestaltung, Ressourcenschutz etc.) kann also der verstärkte Einsatz weicher Managementstrukturen das klassische Instrumentarium sinnvoll ergänzen und damit wesentlich zur positiven Entwicklung von Teilräumen beitragen.

3 Fazit

Mit den Leitbildern und Handlungsstrategien werden konkrete Ansätze und Perspektiven für die künftige Raumentwicklung in Deutschland aufgezeigt. Das Strategiepapier ist kein gesamtstrategisches Raumentwicklungskonzept, sondern es bezieht zu aktuellen, ausgewählten Schwerpunktthemen der räumlichen Entwicklung Position.

Auch aus Sicht eines Landes, das eine durchaus eigenständige und selbstbewusste Landesentwicklung betreibt, gilt es besonders zu betonen, dass eine effektive und zukunftsorientierte Landesentwicklung nur dann wirklich dem Wohl einer ausgewogenen gesamtstaatlichen Entwicklung dienen kann, wenn sie eingebunden ist in einen abgestimmten und schlüssigen bundesweiten Rahmen. Hier gehen die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien einen zukunftsweisenden Weg, den alle gemeinsam beschreiten sollten.