

---

## Kurzfassungen – *Abstracts*

---

Manfred Sinz:

Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Anmerkungen zu einem politischen Diskurs

*The new concepts of spatial development – notes on a political discourse*

Die Verabschiedung der neuen Leitbilder und Handlungsansätze für die Raumentwicklung in Deutschland durch die Ministerkonferenz für Raumordnung als Strategiekonsens von Bund und Ländern stellt eine wichtige Etappe in einem mehrjährigen fachlichen und politischen Diskurs über eine Neuorientierung der gesamtstaatlichen Raumordnungspolitik dar. Ziel dieses Beitrags ist es, die Beweggründe für die Neuformulierung der Leitbilder zu schildern sowie zu einigen Argumentationen und Positionen des politischen Diskurses, der den Leitbildprozess geprägt hat und noch andauert, Stellung zu beziehen. Dies gilt insbesondere für die zugespitzte Diskussion zum Thema „Metropolregionen versus ländliche Räume“ als Chiffre für einen vermeintlichen oder tatsächlichen Paradigmenwechsel der Raumordnung von einer Betonung des Gleichwertigkeitspostulats hin zu einer forcierten Politik regionalen Wachstums und Wettbewerbs. Die Herausbildung von Metropolregionen wird nicht als Ergebnis einer darauf gerichteten Raumentwicklungsstrategie, sondern als Folge wirtschaftlicher Konzentrationsprozesse und veränderter Standortpräferenzen der Wissens- und Informationsgesellschaft interpretiert, die es in eine räumliche Wettbewerbs- und Wachstumsstrategie zu integrieren gilt. Mit dem Konzept der Metropolregionen wird keine neue Förderpolitik im Sinne einer Umschichtung von strukturschwachen („ländlichen“) in strukturstarke („großstädtische“) Regionen verfolgt, sondern die politische, organisatorische und investive Kräftigung solcher Funktionen, die sinnvoller Weise nur in Metropolregionen wahrgenommen und ausgebaut werden können, um dann Wachstumsimpulse in die übrigen Räume auszustrahlen.

*The passing of the new concepts and policy approaches for spatial development in Germany by the Standing Conference of Ministers Responsible for Spatial Planning as a strategy consensus of the federation and the federal states constitutes an important stage in a specialist and political discourse about a reorientation of spatial planning policy for the entire state lasting several years. The article aims to describe the motives for the reformulation of the concepts as well as to give a view on some argumentations and positions of the political discourse which has characterized the process of the concept and which is still continuing. This is particularly true for the sharpened discussion on the subject “metropolitan regions versus rural areas” as an indication of an alleged or factual change in paradigms of spatial planning from an emphasis on the postulate of equivalence to a reinforced policy of regional growth and competition. The emergence of metropolitan regions is not interpreted as the result of a spatial development strategy directed towards this aim but as the result of economic concentration processes and changed location preferences of the knowledge and information society, which are to be integrated in a spatial competition- and growth strategy. The concept of the metropolitan regions follows no new promotion policy in the sense of a redistribution from structurally weak “rural” to structurally strong “large city” regions but rather the political, organizational and investive strengthening of functions which can be taken over and expanded sensibly only in metropolitan regions in order to send growth impulses into the other areas afterwards.*

Jürgen Aring:

## Der Entstehungsprozess der neuen Leitbilder der Raumentwicklung

### *The process of the emergence of the new concepts of spatial development*

In knapp drei Jahren zwischen dem Herbst 2003 und dem Sommer 2006 wurden die neuen Leitbilder der Raumentwicklung entwickelt, die mit den Überschriften „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ die angestrebten Schwerpunkte raumordnerischen Handelns für die nächsten Jahre benennen. Der vorliegende Beitrag skizziert den Entstehungsprozess der Leitbilder, die vom Raumordnungsgesetz (ROG) als Abstimmungs- und Koordinationsinstrument vorgesehen sind. Im Gegensatz zu dem vom Ministerium und BBR „hausintern“ bearbeiteten Vorläuferdokument „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen“ von 1992/93 wurde die Erarbeitung der neuen Leitbilder als ein längerer fachöffentlicher Diskussionsprozess angelegt, der aus zwei miteinander verschränkten fachlich-wissenschaftlichen und fachlich-politischen Diskursen bestand. Vor diesem Hintergrund stellt der Beitrag die wesentlichen Elemente und die formale Struktur des Erarbeitungsprozesses dar. Mit der Stärkung des Entwicklungsauftrags, der neuen Gewichtung des Gleichgewichtsauftrags und der Bekräftigung des Ordnungsauftrags enthalten die neuen Leitbilder einige wesentliche Innovationen für die Raumordnung, die im regionalen Interessengefüge nicht allerorten auf ungeteilte Zustimmung stoßen. Im abschließenden Kapitel wird deswegen auf die Rückkopplungen zwischen der fachlich-wissenschaftlichen und der fachlich-politischen Diskussion eingegangen, mit der die zentralen Gedanken der neuen Leitbilder in der MKRO verankert und letztlich auch der Beschluss im Juni 2006 unterstützt wurden.

*In just under three years between autumn 2003 and summer 2006 the new concepts of spatial development were developed, which label the aspired focuses of spatial policy for the next years under the headings “Growth and Innovation”, “Maintaining Essential Services” and “Preserving Resources, Designing Cultural Regions”. This article outlines the development process of the concepts, which are intended as an adjustment and co-ordination instrument by the Federal Spatial Planning Act (ROG). In contrast to the preceding document “Orientation Framework for Spatial Planning Policy” from 1992/93 prepared “internally” by the ministry and the Federal Office for Building and Regional Planning, the elaboration of the new concepts was conceived as a longer discussion process with the specialist public, which consisted of two integrated specialist-scientific and specialist-political discourses. Against this background the article presents the essential elements and the formal structure of the elaboration process. With the strengthening of the development task, the new weighting of the balancing task and the confirmation of the ordering task the new concept contains some essential innovations for spatial planning that do not meet with undivided approval in all places in the regional structure of interests. Therefore the final chapter considers the feedback between the specialist-scientific and specialist-political discussion, with which the central ideas of the new concepts were anchored in the Standing Conference of Ministers Responsible for Spatial Planning and with which ultimately also the resolution was supported in June 2006.*

Klaus Einig, Rupert Kawka, Horst Lutter, Doris Pick, Thomas Pütz,  
Martin Spangenberg:

Analytische Grundlagen der neuen Leitbilder

*Analytical foundations of the new concepts*

Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung basieren auf vielfältigen analytischen Grundlagen. Insbesondere der Raumordnungsbericht 2005 des BBR hat dazu wesentliche Beiträge geliefert. Der Beitrag erläutert die empirische Basis. Dabei werden nicht nur die verwendeten Daten dargestellt, sondern insbesondere auch die methodischen Vorgehensweisen bei der Analyse. Dadurch wird deutlich, dass sich in den neuen Leitbildern empirisch-analytische und politisch-normative Elemente verbinden. Beides hat dazu geführt, dass die Akzeptanz der neuen Leitbilder wesentlich verbessert wurde.

*The new concepts of spatial development are based on various analytical foundations. Particularly the Spatial Planning Report 2005 of the Federal Office for Building and Regional Planning has made significant contributions to this. The article explains the empirical basis. In this connection not only the used data are presented, but also especially the methodical procedures in the analysis. This makes clear that empirical-analytical and political-normative elements are combined in the new concepts. Both has led to a significant improvement in the acceptance of the concepts.*

Percy Rooks:

Zukunftschancen nutzen – Beitrag der Leitbilder der Raumentwicklung  
für ein neues Selbstverständnis der Regionen

*Making use of future chances – contribution of the concepts of spatial  
development to a new self-conception of the regions*

Die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien spiegeln die Vielschichtigkeit der Raumentwicklungspolitik im Spannungsfeld veränderter Rahmenbedingungen wider. Sie beschreiben vor diesem Hintergrund die Aufgabenschwerpunkte in den nächsten Jahren und geben hierfür der Raumentwicklungspolitik neue Impulse. Mit den Leitbildern und Handlungsstrategien ist ein deutlicher Bedeutungszuwachs der regionalen Ebene verbunden. Interkommunale und regionale Kooperationen in gemeinsamer Verantwortung sind für eine zukunftsfähige nachhaltige Raumentwicklung unabdingbar. Um alle Räume zur Stärkung ihrer Stärken zu befähigen, sind regional angepasste Handlungsansätze und eine verstärkte Koordinierung der raumwirksamen Fachpolitiken erforderlich.

*The new concepts and policy strategies reflect the complexity of spatial development policy in the field of tension of changed basic conditions. Against this background they describe the focuses of the tasks in the next years and offer spatial development policy new impulses for this. A significant increase in the importance of the regional level is connected with the concepts and policy strategies. Inter-municipal and regional co-operations with joint responsibility are indispensable for a sustainable spatial development that meets future requirements. In order to enable all areas to improve their strengths, regionally adapted policy approaches and a strengthened co-ordination of spatially effective sector policy are necessary.*

Die absehbaren Auswirkungen des demographischen Wandels stellen eine zentrale Herausforderung an die Politikgestaltung dar; die Raumentwicklungspolitik ist hierbei besonders gefordert. Der Freistaat Sachsen sieht deshalb in dieser Querschnittsaufgabe auch eine Chance für die Neuausrichtung der Raumentwicklungspolitik.

*The foreseeable impacts of demographic change constitute a central challenge for policy design; spatial development policy is particularly called for in this context. Therefore the Free State of Saxony considers this transversal task also as a chance for the realignment of spatial development policy.*

Konrad Goppel:

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

*Essential accentuations in the concepts for spatial development from the perspective of state development in Bavaria*

Mit dem von Bund und Ländern erarbeiteten Strategiepapier „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ sind Perspektiven und Antworten auf anstehende Herausforderungen für die Raumentwicklung aufgezeigt worden. Die Leitbilder beziehen sich auf alle Räume, von ländlich-peripheren bis hin zu Verdichtungsräumen. Ein zentraler Aspekt ist, dass sich die Leitbilder ausdrücklich dem übergeordneten raumordnerischen Leitprinzip verpflichtet sehen, gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilen des Landes zu schaffen und zu erhalten. Dementsprechend ergibt sich für raumordnerisches Handeln die zwingende Konsequenz, für eine räumlich ausgewogene Entwicklung von Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen Sorge zu tragen. Dabei ist sicher dem in Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“ verankerten Entwicklungsansatz der europäischen Metropolregionen eine gewichtige Rolle beizumessen, was gerade großräumige wirtschaftliche Standort- und Wettbewerbsbedingungen betrifft. Diese sind dabei aber ausdrücklich in das Prinzip gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen einzubinden und bedeuten keinesfalls eine ausschließliche Gewichtung der großen Verdichtungsräume. Auch wesentliches Anliegen des Leitbildes 2 „Daseinsvorsorge sichern“ ist es, Wege aufzuzeigen, wie – insbesondere vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen – das Gleichwertigkeitsprinzip durch die Aufrechterhaltung wohnortnaher Versorgung, insbesondere in Bereichen wie Bildung, Gesundheit und Pflege, weiter umgesetzt werden kann. Die raumordnerische Kompetenz soll ferner – wie in Leitbild 3 „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ verankert – mit Blick auf die Herausforderungen, die sich auch aus zunehmenden Raumnutzungskonflikten ergeben, verstärkt genutzt werden.

*With the strategic paper “Concepts and Policy Strategies for Spatial Development in Germany” prepared by the federation and the federal states, perspectives and answers to impending challenges for spatial development have been indicated. The concepts relate to all areas, from rural-peripheral to agglomeration areas. A central aspect is that the concepts see themselves expressly committed to the overriding guiding principle of spatial planning to create and maintain equivalent living and working conditions in all parts of the country. Correspondingly the compelling consequence results for spatial planning policy to ensure a spatially balanced development of agglomeration areas and rural areas: in this connection an important role must certainly be given to the development approach of the European metropolitan regions included in concept 1 “Growth and Innovation”, especially as regards the large-scale economic locational and competitive conditions. However, these must be expressly integrated in the principle of equivalent living and working conditions and by no means imply an exclusive weighting of the large agglomerations. The essential goal of concept 2 “Maintaining Essential Services”, is also to indicate ways how – particularly against the background of the demographic changes – the principle of equivalence can be implemented further through the maintenance of supplies close to homes, particularly in sectors such as education, health and care. Furthermore spatial planning competence – as incorporated in concept 3 “Saving Resources, Designing Cultural Landscapes” is to be used increasingly with regard to the challenges resulting from increasing conflicts of spatial use.*

Eine effektive und zukunftsorientierte Raumentwicklung in Deutschland setzt ein möglichst nahtloses Ineinandergreifen sämtlicher Planungsebenen voraus. Mit den neuen Leitbildern und Handlungsstrategien ist es gelungen, einen Rahmen zu setzen, in den sich gerade auch die Landes- und Regionalplanung einbinden kann.

*An effective and future-oriented spatial development in Germany assumes a possibly seamless interaction of all planning levels. With the new concepts and policy strategies a framework has been set successfully in which just state and regional planning can tie up themselves.*

Bernhard Heinrichs:

Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – eine Neujustierung, aber kein Paradigmenwechsel

*The new concepts of spatial development – a readjustment but no change of paradigms*

Die „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ bieten einen zukunftsorientierten Rahmen. Die neue Akzentsetzung zugunsten der engeren metropolitanen Verflechtungsräume wird mit Handlungsstrategien auch für periphere ländliche Räume verbunden, die diesen ebenfalls Entwicklungsperspektiven bieten. Dabei werden notwendige Anpassungsprozesse deutlich angesprochen. Damit ist die Neujustierung der bundesweiten Raum- und Entwicklungspolitik gelungen, ohne die notwendige Balance zwischen den Beiträgen zum Wachstumsziel einerseits und zum Ausgleichsziel andererseits zu verlieren. Um diese Balance muss in der Umsetzung auf allen räumlichen Ebenen und bei allen raumwirksamen Entscheidungen im Einzelfall gerungen werden.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat mit der Straffung des Zentrale-Orte-Systems im neuen Landesraumentwicklungsprogramm von 2005 und besonders mit der im Frühjahr 2006 beschlossenen Verwaltungsreform notwendige Anpassungsschritte eingeleitet.

*The “Concepts and Policy Strategies for Spatial Development in Germany” offer a framework oriented towards the future. The new accentuation in favour of the closer metropolitan integration areas is connected with policy strategies also for peripheral rural areas, which offer development perspectives for them as well. In this connection the necessary adaptation processes are clearly mentioned. With this the readjustment of spatial policy and development policy in the area of the Federal Republic of Germany has been achieved without losing the necessary balance between the contribution to the growth objective on the one hand and the balance objective on the other. One must struggle for this balance in the implementation at all spatial levels and in all spatially effective decisions in individual cases. With the tightening of the central-place system in the new state spatial planning programme from 2005 and particularly with the administrative reform agreed in spring 2006 the federal state of Mecklenburg-West Pomerania has introduced the necessary steps for adaptation.*

Theo Augustin:

Bundespolitische Handlungsmöglichkeiten – Politik für ländliche Räume

*Federal policy opportunities of action – policy for rural areas*

Der ländliche Raum steht vielfältigen Herausforderungen in demographischer und wirtschaftlicher Hinsicht gegenüber. Um eine Verringerung der Lebensqualität zu vermeiden, ist es erforderlich, sich rechtzeitig damit auseinanderzusetzen. Das derzeit diskutierte Leitbild der Metropolregionen vernachlässigt weiter entfernte Regionen.

Statt alle Anstrengungen zur Wirtschaftsentwicklung auf eine Raumkategorie zu konzentrieren, sollte die Politik darauf abzielen, die regionalen Potenziale zu stärken und Innovationen anzuregen. Jede Region hat ihre Besonderheiten und muss diese selbst erkennen und eine Strategie entwickeln, diese zu nutzen. Im Rahmen von LEADER und Regionen Aktiv gibt es beachtliche Beispiele für integrierte ländliche Entwicklung. Kooperationen zwischen und auf den Ebenen politischen Handelns werden dabei immer wichtiger.

Der Erhalt der Natur- und Kulturlandschaften, die ein besonderes Potenzial für den ländlichen Raum darstellen, sollte nicht im Gegensatz zu wirtschaftlicher Entwicklung gesehen werden, sondern in eine Gesamtstrategie zur Entwicklung der Region eingebunden werden. Auch zielt die Förderpolitik immer noch sehr auf den Agrarsektor ab. Zukünftig müsste eine stärkere Ausrichtung auf die Wirkung und Effizienz der Fördermaßnahmen angestrebt werden.

*Rural areas are faced with various challenges from a demographic and economic point of view. In order to avoid a deterioration in the quality of life it is necessary to come to terms with them at an early stage. The presently discussed concept of metropolitan regions neglects more remote regions.*

*Instead of concentrating all efforts for economic development on one spatial category, policy should aim at strengthening the regional potentials and stimulating innovations. Every region has its particular features and must recognize these itself and develop a strategy to make use of them. In the framework of LEADER and "Active Regions" there are notable examples of an integrated rural development. Co-operations between and at the levels of political action thereby are becoming increasingly important.*

*The maintenance of natural and cultural landscapes, which constitute a particular potential for rural areas, should not be seen as a contradiction to economic development but be embedded in a comprehensive strategy for the development of the region. Promotion policy, too, is still oriented very much towards the agricultural sector. In future a stronger orientation towards the impact and efficiency of the promotion measures must be aimed at.*

Maïke Richter:

## Quo vadis Regionalpolitik? Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung aus Sicht der regionalen Strukturpolitik

### *Quo vadis regional policy? The new concepts of spatial development from the perspective of regional structural policy*

Aus regionalpolitischer Sicht werden die Leitbilder in der vorgelegten Form mit Skepsis bis Ablehnung betrachtet. Es fehlt die für eine komplexe Welt und unterschiedliche Zielsetzungen und Ansatzpunkte einzelner Politikfelder notwendige Differenzierung. Kritisch ist vor allem die einseitige Hervorhebung eines Raumtyps – der Metropolregionen – als Wachstumsmotor schlechthin für Deutschland. Schon die empirische Evidenz widerspricht dieser einseitigen Betrachtung. Sie wird der Bedeutung verschiedener Raumtypen für die Entwicklung unseres Landes nicht gerecht und ist wirtschaftspolitisch irreführend.

Die Leitbilder und Handlungsstrategien deuten einen nicht sachgerechten Paradigmenwechsel in den Fachpolitiken an und wecken Erwartungen, die sie nicht erfüllen können. Mit einer – vagen, nicht näher definierten – Neuausrichtung auf die Metropolregionen ist die Wachstums- und Innovationschwäche in Deutschland ebenso wenig zu überwinden wie mit einem zentralistisch ausgerichteten Förderansatz über alle Fachpolitiken unter dem Dach der Raumordnung.

Sinnvoll und wünschenswert wären Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumordnung, die insgesamt ausgewogener sind mit mehr Raum für einen Mittelweg im Sinne eines „sowohl als auch“: Die aufgegriffenen Themen müssten anhand von Szenarien, Alternativen und Beispielen auch aus anderen Staaten breiter diskutiert werden, die Bedeutung von Metropolregionen, aber genauso die Bedeutung anderer Regionen, also strukturschwacher, peripherer und ländlicher Regionen, für Wachstum und Gesellschaft in ihrer Differenziertheit stärker herausgearbeitet werden. Im Ergebnis ließen sich sachgerechte wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen ableiten.

*From the perspective of regional policy the concepts in the presented form are considered with scepticism to rejection. The differentiation which is necessary for a complex world and for different objectives and approaches of individual policy fields is missing. Mainly the one-sided emphasis of one spatial type – the metropolitan regions – as the epitome of a growth engine for Germany is critical. Already the empirical evidence contradicts this one-sided view. It does no justice to the significance of different spatial types for the development of our country and is misleading in economic policy terms.*

*The concepts and policy strategies indicate a paradigm shift in the sector policies which is not appropriate and raises expectations that they cannot fulfil. With a – vague, not more closely defined – re-orientation towards the metropolitan regions the growth- and innovative weakness in Germany cannot be overcome, as it cannot be overcome with a centralistically oriented promotion approach for all sector policies under the roof of spatial planning.*

*Concepts and policy strategies of spatial planning would be sensible and desirable which are more balanced on the whole with more space for a middle course in the sense of an “as well as”: the considered themes must be discussed more broadly with the aid of scenarios, alternatives and examples also from other states. The significance of metropolitan regions but just as much the importance of other regions, i.e. structurally weak, peripheral and rural regions, for growth and society in their differentiation must be elaborated more strongly. As a result appropriate economic policy conclusions could be derived.*

Gunnar John:

Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland – eine finanzpolitische Betrachtung

*Concepts for spatial development in Germany – a consideration from the perspective of financial policy*

Die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumordnung in Deutschland“ sind aus finanz- und wachstumspolitischer Sicht ausdrücklich zu begrüßen. Sie können mit ihrer Betonung des „Stärken stärken“ einen Beitrag zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit vor allem der elf Metropolregionen leisten. Finanzpolitisch bedeutsamer sind die Überlegungen zur „richtigen“ Dimensionierung der Infrastruktur und Daseinvorsorge in den Regionen mit Bevölkerungsrückgang aus Gründen des demographischen Wandels und von Arbeitsplatzverlusten. Hier muss die Politik mit einem „Nachhaltigkeitscheck“ bei Förderentscheidungen reagieren. Ausgleichsorientierte Förderpolitiken wie die der beiden Gemeinschaftsaufgaben für benachteiligte Regionen haben weiter ihren Platz. Leider zeigt eine Betrachtung der gegenwärtigen Gestaltung der Raumordnung insbesondere im Bund, aber auch in den Ländern, dass ihr Einfluss auf konkrete Entscheidungen relativ gering ist. Daran muss gearbeitet werden, um so zum effektiven und effizienten Einsatz öffentlicher Mittel beizutragen.

*The new “Concepts and Policy Strategies for Spatial Planning in Germany” can be explicitly welcomed from the point of view of financial and growth policy. With their emphasis on “strengthening strengths” they can contribute to improving the international competitiveness especially of the eleven metropolitan regions. More significant with regard to financial policy are the deliberations for the “right” dimensioning of infrastructure and essential services in regions with a declining population due to demographic change and the loss of places of employment. Here policies must react with a “sustainability check” when promotion decisions are made. Balance-oriented promotion policies such as the two Joint Tasks for disadvantaged regions continue to have their place. Unfortunately a consideration of the present design of spatial planning particularly in the federal government but also in the federal states shows that its influence on concrete decisions is relatively small. Work has to be done on this in order to contribute to an effective and efficient use of public funds in this way.*

Hans-Peter Gatzweiler:

Leitbilder in der Praxis – Impulse zur Umsetzung durch Modellvorhaben der Raumordnung

*Concepts in practice – impulses for implementation through demonstration projects of spatial planning*

Der Beitrag stellt das raumordnerische Aktions- und Forschungsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) vor als Instrument zur praktischen Umsetzung von Leitbildern und Handlungsansätzen. MORO entstand vor dem Hintergrund des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens (ORA) von 1992. Als ersten Schritt zur Umsetzung des ORA beschloss 1995 die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) auf Initiative des damaligen

*The article presents the action- and research programme of spatial planning “Demonstration Projects of Spatial Planning” (MORO) as an instrument for the practical implementation of concepts and policy approaches. MORO developed against the background of the Guidelines for Spatial Planning (ORA) of 1992. As a first step for the implementation of ORA the Ministerial Conference for Spatial Planning (MKRO) approved a Framework of Action*

Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) einen Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen (HARA) als ein mittelfristiges Arbeits- und Aktionsprogramm der Raumordnung von Bund und Ländern. Damit verband 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. Um diesem Rechnung tragen zu können, verfügt das für die Raumordnung zuständige Bundesressort seit dem Haushaltsjahr 1996 über einen Haushaltstitel „Modellvorhaben der Raumordnung“.

MORO ist ein raumordnerisches Aktions- und Forschungsprogramm, mit dem exemplarisch konkrete Modellvorhaben gefördert werden können, die neue Handlungsansätze in der Raumordnung und Regionalplanung verfolgen. Solche Modellvorhaben können wichtige Impulse für eine erfolgreiche Umsetzung von Leitbildern und Handlungsansätzen geben. Seit dem Start des MORO-Programms 1996 wurde in etwa 100 Modellvorhaben mit weit über 500 Projekten eine Vielzahl neuer raumordnungspolitischer Handlungsansätze und -instrumente bundesweit entwickelt und in den Regionen praktisch erprobt.

Ging es bei der Umsetzung des ORA/HARA um die Erprobung neuer raumordnerischer Handlungsansätze und -instrumente, wie z. B. Regionalkonferenzen/-managementkonzepte, Städtenetze 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 neue Aufgabe der Gestaltung gewachsener Kulturlandschaften.

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. Sie sollen die Regionen auch künftig weiter in ihren Bemühungen um An-

*for Spatial Policy (HARA) in 1995 on the initiative of the former Federal Ministry of Spatial Planning, Building and Urban Development (BMBau) as a middle-term working and action programme of spatial planning of the federal government and the federal states. This was practically connected with a new form of spatial planning - or, put into better terms, spatial development policy. Spatial planning in the federation and in the federal states is now increasingly guided by a more strongly process-, action- and project-oriented conception of planning. In order to take account of this, the ministry responsible for spatial planning has a budget entitled "Demonstration Projects of Spatial Planning" at its disposal since the fiscal year 1996.*

*MORO is a spatial planning action- and research programme with which concrete demonstration projects that follow new policy approaches in spatial and regional planning can be supported in an exemplary way. Such demonstration projects can give important impulses for a successful implementation of concepts and policy approaches. Since the start of the MORO-programme in 1996 numerous spatial planning policy approaches and instruments were developed in the Federal Republic of Germany and were practically tested in the regions in about 100 demonstration projects with far more than 500 plans.*

*While the implementation of ORA/HARA was concerned with the testing of new policy approaches and -instruments, such as regional conferences/management concepts, urban networks or competitions as procedures for the organization of regional innovations in the federal system of the Federal Republic of Germany, the new concepts are concerned with the maintenance of essential services, the promotion of economic growth and innovation through growth coalitions and large-scale communities of responsibility or the new task of the design of historically developed cultural landscapes.*

*Thus the demonstration projects are supposed to put the concept of "communities of responsibility" into concrete terms and to promote the organization of co-operation processes between metropolitan regions and other areas as well as the self-organization in dynamic growth areas outside the metropolitan regions. They are to support the regions also in future in their efforts for adaptation- and development*

passungs- und Entwicklungsstrategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demographischen Wandels und knapper Finanzen unterstützen. Und schließlich sollen durch Modellvorhaben auf regionaler Ebene ein nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement weiterentwickelt und raumordnerische Konzepte zur Gestaltung gewachsener Kulturlandschaften erarbeitet werden.

MORO ist für die Raumordnung eine Erfolgsgeschichte. Es ist das einzige Instrument, das dem Bund die Möglichkeit gibt, seine raumordnerischen Ziele und Handlungsansätze zusammen mit der Praxis zu diskutieren, zu konkretisieren, übertragbare und damit praktikable neue Problemlösungsansätze für die Raumordnungspraxis zu entwickeln und in die Praxis zu vermitteln. MORO macht die Bundesraumordnung als Politikfeld öffentlich präsent, und das mit einem bescheidenen Jahresbudget von nicht ganz 1 Mio. €, also gerade mal 0,9 % des jährlichen Gesamtforschungsbudgets des BMVBS. Gäbe es MORO nicht bereits, müsste man es zur Umsetzung der neuen Leitbilder und Handlungsstrategien im Interesse vieler Regionen erfinden.

*strategies to maintain essential services under the conditions of demographic change and restricted finances. And finally demonstration projects are to develop a sustainable management of settlement areas further at the regional level, and spatial planning concepts for the design of historically developed cultural landscapes are to be elaborated.*

*For spatial planning MORO is a history of success. It is the only instrument which enables the federal government to discuss its spatial planning objectives and policy approaches together with practice, to put them into concrete terms, to develop transferable and hence practicable new approaches for problem solutions for spatial planning practice and to transfer them into practice. MORO presents federal spatial planning as a policy area in public, and that with a modest annual budget of less than 1 million euro, i.e. 0.9% of the entire annual research budget of the Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development. If MORO did not already exist, one would have to invent it for the implementation of the new concepts and policy strategies in the interest of many regions.*

Jens Staats:

Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Möglichkeiten zur Umsetzung durch die Bundesraumordnung

*The new concepts of spatial planning – possibilities for their implementation through federal spatial planning*

Mit den Mitte 2006 verabschiedeten „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ hat sich die Raumordnung von Bund und Ländern hörbar zu Wort gemeldet. Wichtige gesellschafts- und wirtschaftspolitische Herausforderungen werden aufgegriffen, und nicht programmatisch, sondern mittels Handlungsstrategien durch die drei Leitbilder „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ sowie „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ in ihren räumlichen Bezügen kommuniziert.

*With the “Concepts and Policy Strategies for Spatial Development in Germany” passed in the middle of 2006, spatial planning by the federal government and the federal states has made itself heard. Important challenges of social and economic policy are being taken up and communicated in their spatial relationships not programmatically but by means of policy strategies through the three concepts “Growth and Innovation”, “Maintaining Essential Services” as well as “Saving Resources, Designing Cultural Landscapes”.*

Die Leitbilder als räumliche Entwicklungsstrategie der Raumordnung von Bund und Ländern vermitteln die klare Botschaft und den Anspruch, dass weder auf eine wachstumsfördernde Politik zugunsten der Metropolregionen und ihrer Verflechtungsräume einschließlich ländlicher Wachstumskerne noch auf eine Ausgleichspolitik zur Unterstützung und Heranführung der strukturschwachen und peripheren Räume verzichtet werden kann. Sie konkretisieren die Ziele, Grundsätze und Leitvorstellungen der Raumordnung in sachlicher und räumlicher Hinsicht und lösen den Raumpolitischen Orientierungsrahmen von 1992 und Handlungsrahmen von 1995 ab.

Neben der weiteren öffentlichen Kommunikation und Diskussion der Leitbilder als Entwicklungsstrategie geht es jetzt verstärkt darum, die mit den Leitbildern formulierten Strategien und Handlungsansätze zu konkretisieren und praxisorientiert auszugestalten. Eine die Leitbilder umsetzende Raumordnung muss sich verstärkt als Raumentwicklungspolitik, d. h. als eine fach- und ressortübergreifende Netzwerkpolitik verstehen und orientieren. Das bedeutet vor allem, räumliche Vielfalt zu akzeptieren und zu unterstützen, räumliche Entwicklungsperspektiven zu erkennen und offenzuhalten, das klein- und großräumige Miteinander zu stärken sowie ein flächenhaftes Mindestmaß an Gleichwertigkeit im Sinne von regional ausgewogener Chancengleichheit und Zugänglichkeit an den Teilhabemöglichkeiten der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Hierfür wird die Raumordnung von Bund und Ländern im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung und vor dem Hintergrund der 2007 anstehenden Novellierung des Raumordnungsgesetzes ihre Handlungsansätze im Rahmen eines Arbeits- und Aktionsprogramms präzisieren und weiter konkretisieren.

Aber auch im Hinblick auf bundespolitisch relevante Handlungsfelder, wie z. B. den Aufbau Ost, die großräumige Verkehrspolitik, die Raum- und Stadtentwicklungspolitik, die Regional- und Strukturpolitik oder die Politik für ländliche Räume, muss die Raumordnung verstärkt den Zugang zu den sektoralen Fachpolitiken finden und darüber hinaus auch andere gesellschaftliche Gruppen und Akteure als Partner anerkennen, auf diese zugehen und sie einbinden.

*As a spatial development strategy of the federal government and the federal states the concepts convey the clear message and the claim that one can neither do without a growth-promoting policy in favour of the metropolitan regions and their catchment areas including rural growth poles nor without a policy of equalization to support and guide structurally weak and peripheral areas. They put the objectives, principles and concepts of spatial planning into concrete terms with regard to content and spatial aspects and succeed the Orientation Framework of Spatial Policy from 1992 and the Policy Framework from 1995.*

*In addition to the further public communication and discussion of the concepts as a development strategy, the issue is now more strongly to put the strategies and policy approaches formulated with the concepts into concrete terms and to design them with regard to practice. Spatial planning which realises the concepts must consider and orient itself more strongly as a spatial development policy, i.e. as a cross-sector network policy. This means especially to accept and support spatial variety, to recognize spatial development perspectives and to keep them open, to strengthen co-operation on a small and large scale as well as to guarantee a minimum area-wide equivalence in the sense of a regionally balanced equality of chances and access to benefits from essential services. In order to do this, spatial planning of the federal government and the federal states will formulate its policy approaches more precisely in the framework of a working and action programme and put them into more concrete terms in the framework of the Ministerial Conference on Spatial Planning and against the background of the amendment of the Spatial Planning Act planned in 2007.*

*But also with regard to policy fields that are relevant for federal policy, for instance the redevelopment of the east, large-scale transportation policy, spatial and urban development policy, regional and structural policy or the policy for rural areas, spatial planning must find a better approach to the sector policies and furthermore accept other social groups and agencies as partners as well, approach them and involve them.*

Notwendig sind ein stärkerer Konsens über Prioritäten unter Berücksichtigung räumlicher Besonderheiten und eine bessere Verzahnung der verschiedenen Instrumente für die räumliche Entwicklung unter effizienter Ausnutzung und Stimulierung der vorhandenen Potenziale. Dies ist ein dauerhafter, streitbarer Prozess.

Mit diesem Anspruch und vor dem Hintergrund der im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und in den anderen Bundesressorts laufenden Diskussionen u. a. über Strategien und Konzepte für Wachstum und Innovation, für den gestaltenden Umgang mit den Auswirkungen des demographischen Wandels und für Nachhaltigkeit könnte eine Bündelung dieser Ansätze unter räumlichen Gesichtspunkten in einem Bundesraumentwicklungsprogramm als Zwischenergebnis münden.

*A stronger consensus about the priorities under consideration of particular spatial features and a better integration of the different instruments for spatial development are necessary, whereby existing potentials should be used efficiently and be stimulated. This is a continuous process prone to conflicts. With this claim and against the background of the current discussions in the Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development and in other federal ministries inter alia about strategies and concepts for growth and innovation, for the planned treatment of the impacts of demographic change and for sustainability, a bundling of these approaches under spatial aspects could lead to a federal spatial development programme as an interim result.*