

Horst Lutter

Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland

New concepts for spatial development in Germany

Kurzfassung

Leitbilder der Raumentwicklung stellen einen wünschenswerten Zustand der Raumstruktur in der Zukunft dar. Sie gehen von einer Analyse und Bewertung des aktuell erreichten Zustands aus und werden von Zeit zu Zeit den sich ändernden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst. Sie sind ein wichtiges Koordinierungsinstrument in der räumlichen Planung. Auf Ebene der Bundesraumordnung sollen nach § 18 ROG Bund und Länder gemeinsam „Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes“ entwickeln. Als Ergebnis eines umfassenden Diskussionsprozesses hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) am 30. Juni 2006 neue „Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland“ beschlossen. Sie behandeln die aktuellen raumordnungspolitischen Themen Wachstum und Innovation, Daseinsvorsorge, Ressourcenschutz und Kulturlandschaftsentwicklung.

Abstract

Spatial development concepts represent a desirable state of the spatial structure in the future. They are based on the analysis and evaluation of the state achieved so far and are once in a while adapted to the changing social and economic framework conditions. They are an important coordinating instrument in spatial planning. On the Federal spatial planning level, the Federation and the Länder are to jointly develop “concepts for the regional development of the national territory” in line with § 18 of the Federal Regional Planning Act. Following a large discussion process, the German Standing Conference of Ministers responsible for Spatial Planning (Ministerkonferenz für Raumordnung MKRO) decided on 30 June 2006 to launch new concepts and action strategies for spatial development in Germany. They cover current topics of spatial planning policy, i.e. growth and innovation, services for the public, protection of resources and development of cultural landscapes.

1 Leitbilder in der Bundesraumordnung

Leitbilder zur Raumentwicklung spielen in der jüngeren Geschichte der Bundesraumordnung eine wichtige Rolle. Sie sind ein Instrument zur horizontalen und vertikalen Koordination der Raumentwicklungspolitik und zur Konsensbildung zwischen Bund und Ländern sowie mit den raumwirksamen Fachplanungen.

Mit dem *Bundesraumordnungsprogramm (BROP)* von 1975 versuchte der Bund erstmals nach dem neuen Raumordnungsgesetz von 1965, die Grundsätze

der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und räumlicher und sozialer Chancengleichheit in einem räumlichen Leitbild zu konkretisieren. In der damaligen Planungseuphorie wurden die Grundlagen der noch heute gültigen Leitbildelemente gelegt und räumlich dargestellt, wie strukturstarke und -schwache Räume, zentrale Orte, Entwicklungszentren und -achsen, Verdichtungs- und Ordnungsräume. Die Diskussion um die richtige räumliche Entwicklungsstrategie zur Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels entweder über die Förderung einer „räumlich-funktionalen Arbeits-

teilung“ oder über „ausgeglichene Funktionsräume“ nahm schon damals einen breiten Raum ein. Letztendlich waren die in 37 Gebietseinheiten räumlich konkretisierten Leitbildelemente – dazu zählten „Problemräume der großräumigen Bevölkerungsverteilung“, „Schwerpunkträume mit besonderen Strukturschwächen“, die Kennzeichnung der zentralen Orte und Verdichtungsräume der Landesplanung als „Entwicklungszentren“ und ein bundesweites Netz „großräumig bedeutsamer Achsen“ – den meisten Ländern doch zu konkret. Sie fühlten sich durch bundesweite Vorgaben zu stark in ihren planerischen Festlegungen begrenzt und setzten das Programm in ihren Plänen kaum um. Die Bundesverkehrswegeplanung als raumwirksame Fachplanung griff jedoch diese Zielvorstellungen der Bundesraumordnung im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen 1976 direkt auf und berücksichtigt sie auch weiterhin mittels raumordnerischer Kriterien bei der Prioritätensetzung der Maßnahmen.

Nach der deutschen Wiedervereinigung entwickelte die Bundesraumordnung 1991 ein „*Raumordnerisches Konzept für den Aufbau in den neuen Ländern*“, das bewusst auf den flächendeckenden Ansatz der „ausgegleichenen Funktionsräume“ des BROP verzichtete. Dieses neue Leitbild, das sich nur auf das Gebiet der neuen Länder bezog, setzte vor dem Hintergrund der zu erwartenden Wachstumsschwächen auf die räumliche Konzentration und Bündelung der Förderstrategien in zwölf Entwicklungsschwerpunkten bzw. Wachstumskernen. Annahme war, dass diese in ihrer Wachstumsdynamik irgendwann auf die benachbarten Regionen ausstrahlen (Motorfunktion). Aber auch dieses Leitbild stieß auf wenig Gegenliebe bei den neuen Ländern. Zu unterschiedlich war die räumliche Verteilung der Entwicklungsschwerpunkte auf die Länder und zu deutlich die Dominanz des Südens Ostdeutschlands. Außerdem befürchteten einige Länder durch diese Abkehr von der klassischen Ausgleichspolitik der Raumordnung eine Vernachlässigung der großflächigen, dünn besiedelten ländlichen Räume im Norden und Osten. Auch als Koordinierungsinstrument für die Fachpolitiken hatte das neue Leitbild der Raumordnung keine Wirkung. So wurden die neuen Länder in Gänze zum Fördergebiet im Rahmen der Europäischen Strukturfonds (Ziel 1) und der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erklärt.

In Anerkennung der Grenzen der dem Bund gegebenen Rahmenkompetenz in der Raumordnung und mit dem Ziel der Entwicklung eines gesamtdeutschen Leitbilds erarbeitete die Bundesraumordnung gemeinsam mit den Ländern 1993 den „*Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen*“ (ORA), der 1995 in den „*Raum-*

ordnungspolitischen Handlungsrahmen“ (HARA) mündete. Die dort entwickelten Leitbilder enthielten keine zentralen, räumlich konkretisierten Vorgaben mehr, sondern nur noch räumlich-strategische Zielaussagen sowie abstrakte Visualisierungen zu den Bereichen Siedlungsstruktur/Städtenetze, Umwelt und Raumordnung, Verkehr, Europa sowie Ordnung und Entwicklung, die viel Spielraum für eine Konkretisierung und Umsetzung durch die Länder ließen. Damit haben ORA und HARA im Sinne eines modernen, auf Prozessplanung ausgerichteten Planungsverständnisses mit flexiblen und offenen Leitbildern die Diskussionen und Lösungsansätze zu akuten Planungsproblemen vor Ort, d. h. auf den konkreten Planungsebenen, über Jahre hinaus bestimmt. Durch das Aktionsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) des Bundes wurde und wird dieser Diskussions- und Umsetzungsprozess bis heute begleitet und befruchtet. Die meisten Elemente des HARA wurden so in Anpassung an die Vielfalt der regionalen Entwicklungsvoraussetzungen auch umgesetzt.¹

Gut ein Jahrzehnt nach der Verabschiedung des ORA und HARA haben sich die Rahmenbedingungen für die Raumordnungspolitik erneut verändert und weiterentwickelt. Wie fast alle Politikbereiche muss auch sie auf die auf grundlegenden Entwicklungen und Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft und die damit einhergehenden großen Reformdebatten in Deutschland reagieren, verbinden sich damit doch auch erhebliche Veränderungen in den räumlichen Strukturen und Raumnutzungen. Dies betrifft die Globalisierungsprozesse ebenso wie die vereinigungsbedingten Transformationsprozesse und die Bewältigung des demographischen Wandels.

Außerdem hat die europäische Dimension der Raumordnung erheblich an Bedeutung gewonnen. Die 31. Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vom 13. Oktober 2003 beschloss deshalb, „... die Notwendigkeit der Fortentwicklung der raumordnerischen Leitbilder für das Bundesgebiet und den europäischen Raum zu prüfen.“ Auf der Basis der Analyseergebnisse und Handlungsempfehlungen des Raumordnungsberichts 2005 des BBR² setzte deshalb 2004 das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) einen umfassenden Diskussionsprozess mit allen Akteuren der Raumordnung und der Raumwissenschaft zur Fortentwicklung der räumlichen Leitbilder in Gang.³ Dessen von einem breiten Konsens getragenes Ergebnis wurde im September 2005 zunächst der fachpolitischen Öffentlichkeit vorgestellt, bevor es in den offiziellen Koordinierungsgremien der Raumordnung weiterbehandelt wurde.⁴ Im Ergebnis dieses um-

fangreichen Konsensbildungsprozesses erklärte die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) am 30. Juni 2006 diese neuen „*Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*“ zur gemeinsam anerkannten Strategie für die Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern und ihren Willen zu deren Umsetzung.

2 Die neuen Leitbilder

Die neuen Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland sind auf folgende Schwerpunktthemen ausgerichtet:⁵

- Wachstum und Innovation
- Daseinsvorsorge sichern
- Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten.

Sie folgen dabei drei Leitsätzen, die in der facettenreichen Diskussion entwickelt wurden und die Schwerpunktsetzung des raumordnerischen Handelns für die kommenden Jahre umreißen. Die Kernbotschaften dieser Leitsätze sind:⁶

(1) Die Raumordnung von Bund und Ländern wird dazu beitragen, wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung in Deutschland zu fördern. Kerne und Netze des *ökonomischen Wachstums* und der *Innovation* müssen unterstützt sowie räumlich konzentrierte Entwicklungsstrategien verfolgt werden. Gleichzeitig sind die Herausbildung von polyzentrischen Städtenetzen und die Weiterentwicklung von Verantwortungsgemeinschaften zwischen Zentren, Umland und Peripherie sowie die Verstetigung und der Ausbau einer Zusammenarbeit zwischen den metropolitanen Kernen und weiteren Stadtregionen in metropolitanen Netzwerken anzustreben.

(2) Auch unter den veränderten demographischen und strukturellen Rahmenbedingungen wird die *öffentliche Infrastrukturversorgung und Daseinsvorsorge* gesichert, insbesondere in Regionen mit einer stark alternden Bevölkerung sowie in dünn besiedelten Räumen mit Bevölkerungsrückgang. Grundlage ist eine Neuausrichtung von Strategien, Standards und Instrumenten der Raumordnung, um gleichwertige Lebensverhältnisse auch künftig in allen Teilräumen Deutschlands zu gewährleisten. Es soll ein Rahmen vorgegeben werden, der nach breiter öffentlicher Debatte Mindeststandards der öffentlichen Daseinsvorsorge definiert und sichert, die sich gleichermaßen an der regionalen Nachfrage, zumutbaren Erreichbarkeitsverhältnissen und finanziellen Möglichkeiten orientieren. Dabei ist nicht nur

den sich wandelnden Bedürfnissen einer alternden Gesellschaft Rechnung zu tragen, sondern sind auch alle Möglichkeiten und regionalen Potenziale auszuschöpfen, um Familien mit Kindern bessere Zukunftschancen zu bieten. Das Zentrale-Orte-Konzept ist diesen Herausforderungen anzupassen und durch andere, flexible Formen der Sicherung der Daseinsvorsorge zu ergänzen.

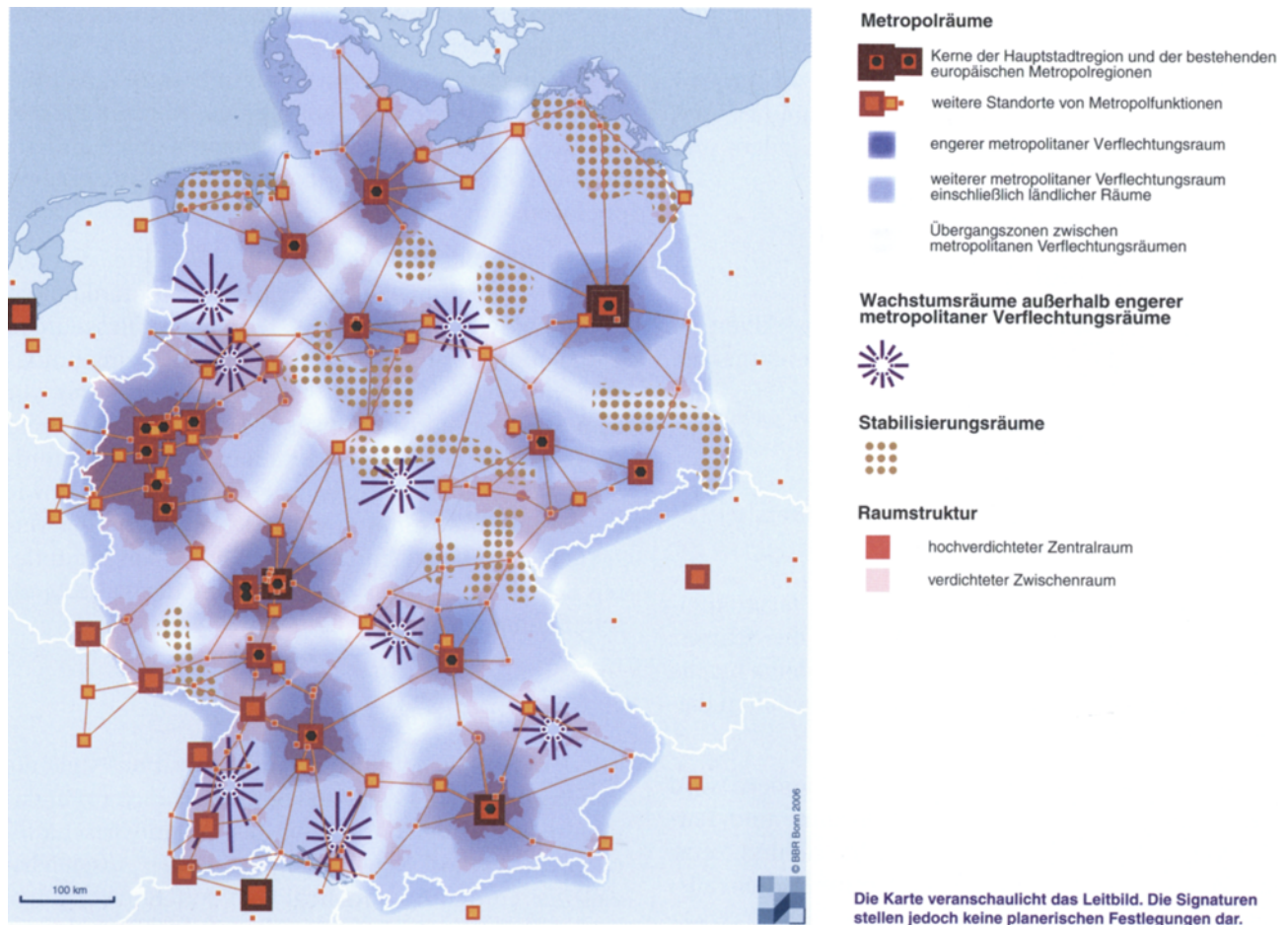
(3) *Nachhaltige Raumentwicklung* bedeutet vor allem die Sicherung der vielfältigen Raumfunktionen durch aktives Management räumlicher Ressourcen und Raumnutzungen im Spannungsfeld zunehmender Nutzungskonflikte in vielen Regionen und vor dem Hintergrund der Notwendigkeit eines sparsamen Umgangs mit der Ressource Boden. Die der Raumordnung übertragene Aufgabe zur überfachlichen sowie überörtlichen Abstimmung und Koordination der verschiedenen Planungen ist zu stärken. Einen besonderen Schwerpunkt muss die Gestaltung der Kulturlandschaften haben.

Leitbild 1: Wachstum und Innovation

Mit dem Leitbild „Wachstum und Innovation“ stellt die Raumordnung ihre Ziele und Strategien auch unter das nationale Ziel der Förderung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums. Neben dem klassischen Ausgleichsziel der Förderung von Regionen mit Entwicklungsschwächen zur Angleichung der Lebensverhältnisse will nun die Raumordnung spezifische Strategien zur Förderung der starken Regionen unterstützen, die als Wachstumsmotoren für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gelten. Vorhandene Entwicklungs- und Innovationspotenziale sollen durch Ausbau von Infrastruktur, Förderung bestimmter, innovativer Branchen- und Wissensstrukturen, von Bildung und Forschung etc. gestärkt werden. Dabei sollen die Standorte nicht isoliert betrachtet, sondern die in einer Region vorhandenen Potenziale vernetzt und gebündelt und Wachstumspartnerschaften gebildet werden. Gleichzeitig sollen im größeren regionalen Umfeld die Wachstumskerne einer Region Verantwortung für die schwächeren Teile im Umland und der Peripherie übernehmen und Solidarität üben, indem sie diese am wirtschaftlichen Erfolg teilhaben lassen und zur Stabilisierung der Abwärtsentwicklungen beitragen.

Konkretisiert wird das Leitbild über drei Raumtypen, die strategisch in einem engen Zusammenhang gesehen werden (s. Leitbildkarte):

Leitbild Wachstum und Innovation



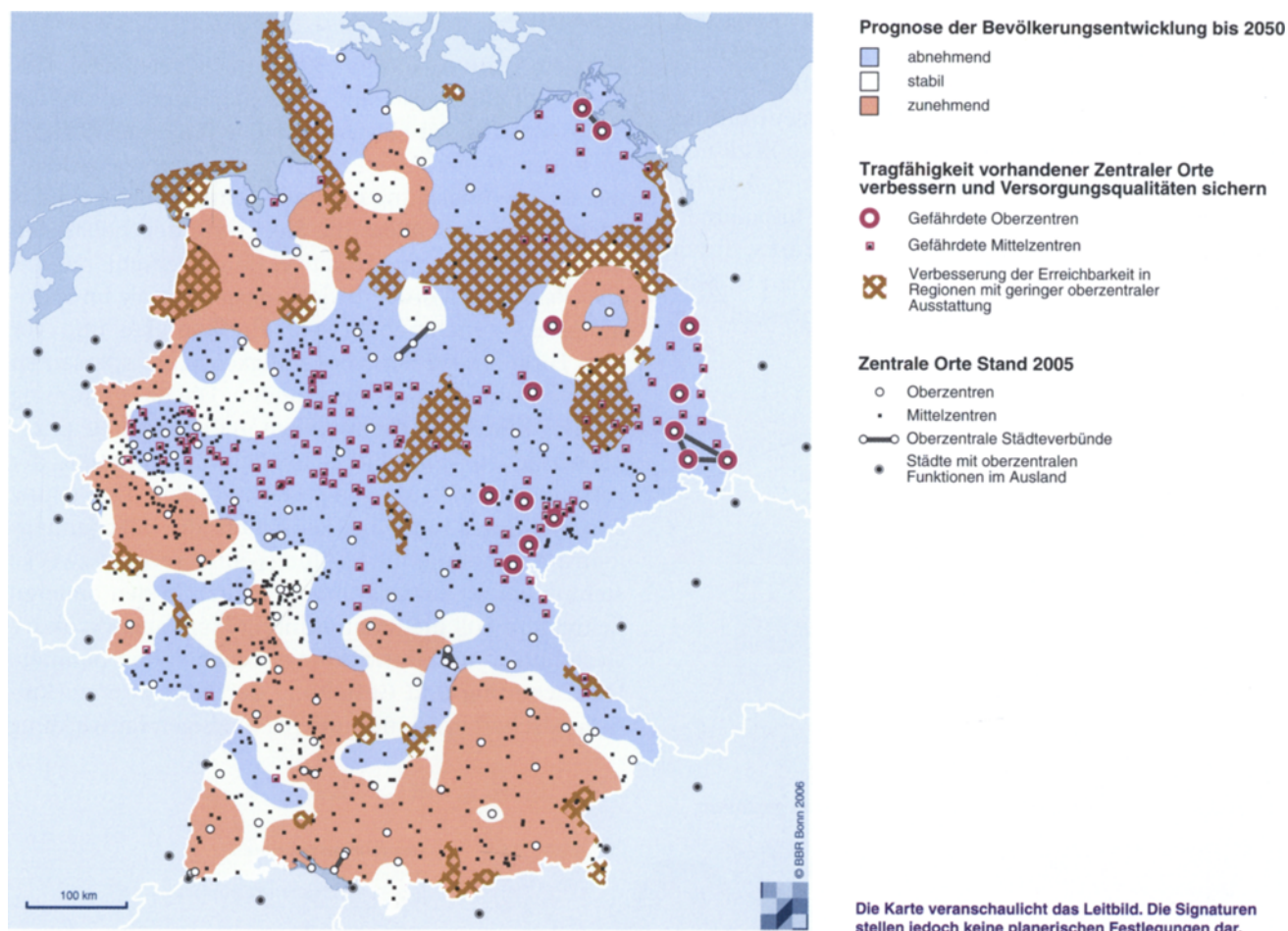
- Metropolräume
- Wachstumsräume außerhalb engerer metropolitaner Verflechtungsräume
- Stabilisierungsräume.

Das Leitbild knüpft an das Konzept des ORA zu „*Europäischen Metropolregionen in Deutschland*“ an. In der Folge des ORA und weiterer Aktivitäten im Rahmen des MORO-Aktionsprogramms haben sich mittlerweile elf Initiativen von Metropolregionen gegründet, die sich mit ihren Kernen in dem Leitbild wiederfinden. Die Kerne sind die Standorte mit der höchsten Konzentration von Metropolfunktionen. Die Vernetzungen der Kerne mit weiteren Standorten von wichtigen Metropolfunktionen sind exemplarisch angedeutet; die meisten finden sich im engeren metropolitanen Verflechtungsraum. Aber auch darüber hinaus gibt es Ansätze in peripheren Lagen, sogar in den eher strukturschwachen „Stabilisierungsräumen“, die in eine metropolitane Wachstumsstrategie eingebunden werden sollten. Der weitere metropolitane Verflechtungsraum gibt eine grobe Vorstellung von den möglichen großregionalen Verantwortungsgemeinschaften, in denen alle Raumtypen enthalten sind.

Auch außerhalb der engeren metropolitanen, eher großstädtischen Verflechtungsräume gibt es *Wachstumsräume*, die schon heute einen maßgeblichen Anteil am gesamtwirtschaftlichen Wachstum erwirtschaften. Diese eher ländlichen Räume mit herausgehobenen, mittelstädtischen Standorten stellen oft wichtige regionale Innovationszentren und spezialisierte Technologiestandorte dar und sollen in ihrer spezifischen Profilbildung und Entwicklung unterstützt werden.

Demgegenüber weisen die „*Räume mit Stabilisierungsbedarf*“ eine besonders unterdurchschnittliche Entwicklung auf. Es handelt sich vorwiegend um ländlich geprägte Räume in peripherer oder grenznaher Lage mit unzureichenden Beschäftigungsmöglichkeiten und oft veralteten Industriestrukturen. Hier sollen durch regional angepasste Strategien endogene Entwicklungspotenziale gefördert werden, um ein weiteres Abgleiten dieser Räume zu verhindern. Den Metropolregionen und Wachstumsräumen kommt dabei im Sinne der großregionalen Partnerschaften eine besondere Verantwortung zu.

Leitbild Daseinsvorsorge sichern



Leitbild 2: Daseinsvorsorge sichern

Das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ ist die Antwort der Raumordnung auf den demographischen Wandel. Dieser stellt viele Regionen vor das drängende Problem, eine angemessene und gut erreichbare Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur sicherzustellen. Der Rückgang und die Alterung der Bevölkerung vor allem in den sowieso schon dünn besiedelten Regionen bedeutet für die öffentlichen Haushalte unter den gegebenen wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen eine große Herausforderung: Die bisher meist guten Versorgungsqualitäten müssen gesichert werden, wobei insbesondere die Grundversorgung in den Bereichen Gesundheit, Bildung und öffentlicher Verkehr trotz der aufkommenden Probleme der Tragfähigkeit der Einrichtungen mit noch zu definierenden Mindeststandards zu garantieren ist. Durch neue, zeitlich und örtlich flexible Organisations- und Angebotsformen sollen die Versorgungsqualitäten darüber hinaus modernen Möglichkeiten und Standards angepasst und damit möglicherweise auch verbessert werden. Entsprechend muss das räumliche Grundgerüst für die Daseinsvorsorge, das Zentrale-Orte-System, an die de-

mographischen Entwicklungen angepasst werden. In vielen Regionen mit Bevölkerungsrückgang erfordert dies eine Straffung des Systems, das auch weiterhin das Rückgrat einer effizienten Bündelung von Einrichtungen und Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge bleiben soll. Dabei sind Mindeststandards der Erreichbarkeit einzuhalten.

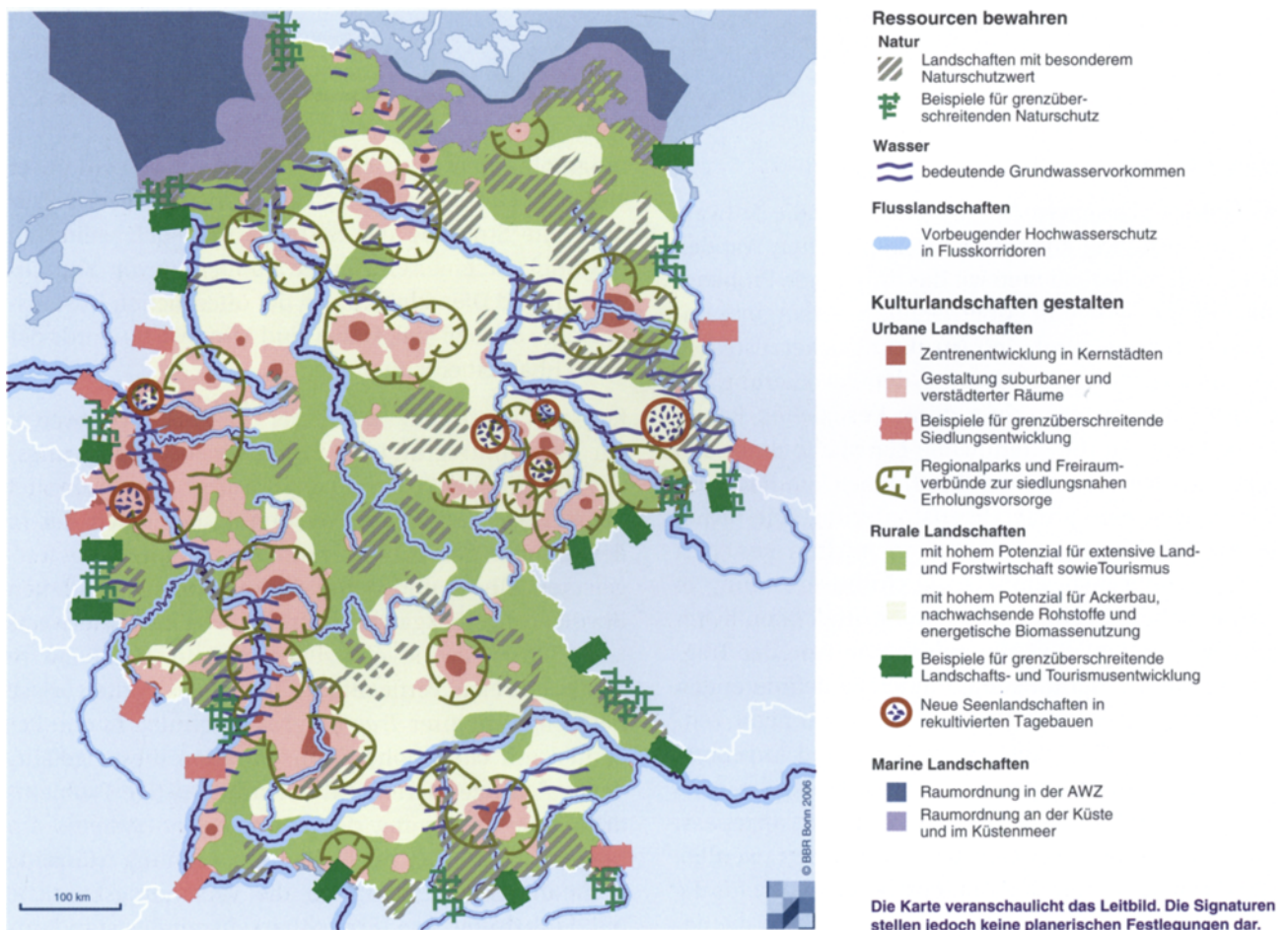
Konkret dargestellt wird das Zentrale-Orte-System vor dem Hintergrund der langfristigen Bevölkerungsentwicklung bis 2050 (s. Leitbildkarte). Unterschreitet die Bevölkerung in den Versorgungsbereichen der in den Plänen der Landes- und Regionalplanung festgelegten Ober- und Mittelzentren aufgrund starken Bevölkerungsrückgangs bestimmte Einwohnerwerte (z.B. 300 000 Ew. in oberzentralen und 35 000 Ew. in mittelzentralen Verflechtungsbereichen), gelten diese Zentren als in ihrer *Tragfähigkeit* gefährdet. In den Regionen mit einer hohen Konzentration dieser gefährdeten Zentralen Orte wird der mittelfristige Problemdruck zur Anpassung des Zentrale-Orte-Systems am höchsten sein. Hier muss die Raumordnung frühzeitig Maßnahmen ergreifen, um die Versorgungsbereiche bei Einhaltung von Erreichbarkeitsmindeststandards

zu vergrößern, indem einzelne Versorgungsbereiche zusammengefasst werden. Dabei ist zu beachten, dass schon heute die Standards zur Erreichung eines Oberzentrums (z. B. 60 Minuten Pkw-Fahrzeit oder 90 Minuten ÖPNV-Reisezeit zum nächsten Oberzentrum) in einigen Regionen nicht gegeben sind. Diese Regionen sind als *Regionen mit geringer oberzentraler Ausstattung* gekennzeichnet. Hier gilt es, durch Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur bzw. durch Verlagerung von oberzentralen Teilfunktionen in Mittelzentren die Versorgungssituation zu verbessern.

Leitbild 3: Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten

Mit dem dritten Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ wird der Grundauftrag der Raumordnung, für eine nachhaltige Raumentwicklung zu sorgen, in die neuen Leitbilder integriert. Nachhaltige Raumentwicklung meint im Sinne dieses Leitbilds auch künftig vor allem die Sicherung der vielfältigen Raumfunktionen durch aktives Management räumlicher Ressourcen und Entwicklungspotenziale im Spannungsfeld zunehmender Nutzungskonflikte und vor dem Hintergrund der Notwendigkeit eines sparsamen Umgangs mit der Ressource Boden. Die Raumordnung soll bei dieser Aufgabe vor allem in der Kompetenz zur überörtlichen und überfachlichen Koordination der verschiedenen Planungen gestärkt werden. Der Schutz des Freiraums und die Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke steht dabei im Vordergrund. Wie auch in den anderen Leitbildern soll die Raumordnung hier verstärkt aktive Gestaltungs- und Entwicklungsaufgaben übernehmen. Die Sicherung und Gestaltung der gewachsenen Kulturlandschaft im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung

Leitbild Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten



stellt deshalb in diesem Leitbild eine große Herausforderung dar. Angestrebt wird ein harmonisches Nebeneinander unterschiedlicher Landschaftstypen, bei dem die ökologischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Funktionen dauerhaft erhalten bleiben. Kulturlandschaft soll als weicher Standortfaktor in regionale Entwicklungskonzepte zur Stabilisierung ländlicher und stadtnaher Räume integriert werden.

Die Leitbildkarte „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften entwickeln“ visualisiert die Aspekte von Sichern und Entwickeln im Sinne des Nachhaltigkeitsziels in der Raumordnung (s. Leitbildkarte). Die Inhalte und das Handlungsfeld dieses Leitbilds sind außerordentlich komplex, da sie das gesamte thematische Spektrum der Abwägung von konkurrierenden Nutzungsansprüchen in der Landes- und Regionalplanung umfassen. In der Leitbildkarte können jedoch nur wenige ausgewählte und manchmal nur beispielhafte Einzelaspekte wiedergegeben werden.

Beispielhaft für das Leitbild „Ressourcen bewahren“ werden in der Karte die Natur, das Grundwasser und die Flusslandschaften betrachtet. Das aktuelle und wichtige Thema des Freiraumschutzes und der Reduktion der Flächenneuanspruchnahme, das auch im Text des Leitbildes von großer Bedeutung ist, konnte hier graphisch nicht eingebracht werden.

Das Thema „Kulturlandschaften gestalten“ wird über drei Landschaftstypen konkretisiert, die jeweils in sich eine Vielfalt von Entwicklungspotenzialen vereinen: urbane, rurale und marine Landschaften.

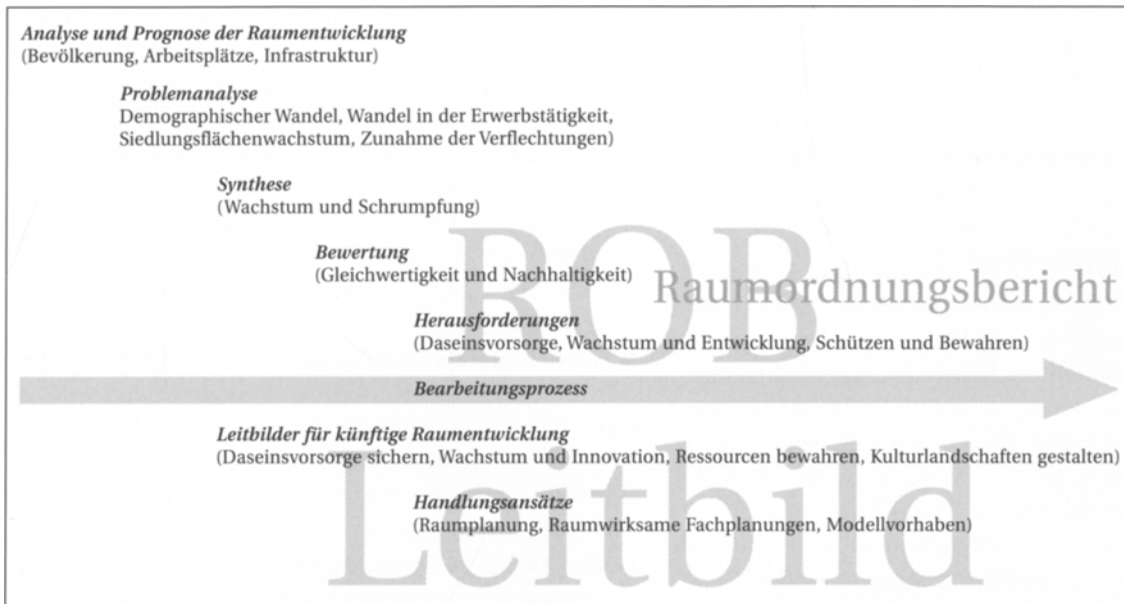
Die Darstellung *urbaner Landschaften* in der Leitbildkarte umfasst die vorwiegend städtisch geprägten Räume mit höherer Bevölkerungsdichte. Das Leitbild schließt diese städtischen Räume bewusst in den Gestaltungsauftrag der Raumordnung mit ein. Hier geht es vorrangig darum, die Funktion der *Zentren* für die Stadtregion zu erhalten und zu entwickeln. Die *suburbanen Räume* als Untergruppe der urbanen Räume haben mit ihren noch relativ hohen Dichten bei gleichzeitig hoher Attraktivität für naturnahes Wohnen ein besonderes Entwicklungspotenzial, das es für eine qualitätsbewusste Gestaltung zu nutzen gilt. Als beispielhafte Gestaltungsaufgabe der Raumordnung für dicht besiedelte Stadtregionen wird die Entwicklung von *Regionalparks* hervorgehoben: Durch eine qualitätsbewusste Entwicklung von Landschaften in der Nähe städtischer Zentren soll eine siedlungsnaher Erholungsvorsorge betrieben werden. Die Darstellung von *Regionalparks* erfolgt in der Leitbildkarte nicht gebietsscharf, sondern lediglich symbolisch und unterscheidet nicht danach, ob es dort bereits solche Parks gibt oder nicht.

Rurale Landschaften mit geringerer Bevölkerungsdichte und peripherer Lage zu den Zentren haben ihre eigenen, besonderen Entwicklungspotenziale durch eine hohe naturnahe Landschaftsattraktivität, die vor allem für den *Tourismus* nutzbar gemacht werden kann. Gleichzeitig handelt es sich hierbei um Räume, in denen eine extensive, nachhaltige Landwirtschaft bereits heute einen relativ hohen Anteil an der landwirtschaftlichen Produktion hat und künftig einen wesentlichen Beitrag zur Regionalentwicklung leisten könnte. Andere rurale Landschaften verfügen wegen der hohen Ertragsfähigkeit ihrer Böden nach wie vor über hohe Potenziale für den *Ackerbau*, so auch für den Anbau nachwachsender Rohstoffe als neuerer Art des Feldanbaus. Auch die günstigen Möglichkeiten für die energetische Biomassenutzung in diesen Räumen stellen ein spezifisches Entwicklungspotenzial dar. Die Rekultivierung ehemaliger Tagebaue, z.B. der Braunkohleförderung, ist ein wesentliches Instrument der Kulturlandschaftsentwicklung. Oft werden dabei *neue Seenlandschaften* zur touristischen Nutzung angelegt, die auch zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region beitragen können. Die Leitbildkarte stellt bekannte größere Beispiele solcher neuer Seenlandschaften dar, ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

Eine zunehmend wichtige Aufgabe ist die *Raumordnung auf dem Meer*, da hier die verkehrlichen, energetischen und wirtschaftlichen Nutzungen mittlerweile sehr zugenommen haben und mit den Zielen des Natur- und Landschaftsschutzes abgeglichen werden müssen. Diese Meeresraumordnung wird von den Ländern als „Integriertes Küstenzonenmanagement“ (IKZM) innerhalb der 12-Seemeilenzone, dem deutschen Küstenmeer, betrieben und durch die Bundesraumordnung in der „Äußeren Wirtschaftszone“ (AWZ).

3 Analytische Grundlagen der Leitbilder

Leitbilder als Instrument der räumlichen Planung stellen einen wünschenswerten Zustand der Raumentwicklung in der Zukunft dar, auf dem Boden der Realitäten und unter Berücksichtigung der regionalen und administrativen Handlungsmöglichkeiten. Sie befinden sich in einem Spannungsfeld zwischen Vision und Realität, sind keine Pläne, sondern Orientierungen für raumwirksames Handeln, basierend auf der Kenntnis und Bewertung der bisherigen Raumentwicklung und der Trends der absehbaren Zukunft. Die Entwicklung von räumlichen Leitbildern als Diskussionsprozess um eine wünschenswerte Zukunft braucht insofern die analytische „Bodenhaftung“ und einen raumordnungspolitischen Grundkonsens darüber, was besser werden soll.



Der Diskussionsprozess zur Entwicklung der neuen Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland war deshalb bewusst überschneidend zur Erarbeitung des *Raumordnungsberichts* 2005 angelegt. So konnten die Analysen und Prognosen zur Raumentwicklung und die Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen dieses Berichtes unmittelbar in die Leitbildentwicklung einfließen, wie das vorstehende Schema zeigt.

Der Raumordnungsbericht 2005 des BBR beinhaltet eine umfassende Analyse der Raumentwicklung der letzten fünf bis sieben Jahre sowie der wichtigsten Zukunftstrends und arbeitet die besonderen Probleme der aktuellen Raumentwicklung heraus. Die analytischen Befunde werden anhand von Kriterien der Nachhaltigkeit und regionalen Gleichwertigkeit bewertet und die notwendigen Schlussfolgerungen zu den „Künftigen räumlichen Herausforderungen“ gezogen. Hier sind die Themen angelegt, die später in der Leitbilddiskussion aufgegriffen wurden:

- *Wachstumsorientierte Regionalentwicklung*

Die Räume mit wirtschaftlichen Wachstumspotenzialen bzw. wirtschaftlichen Strukturproblemen werden anhand von Kriterien zum regionalwirtschaftlichen Entwicklungsstand herausgearbeitet, bevor Schlussfolgerungen für eine wachstumsorientierte Raumordnungspolitik gezogen werden.

- *Öffentliche Daseinsvorsorge und Wohnversorgung*

Die Problemräume der öffentlichen Daseinsvorsorge werden anhand von Kriterien des demographischen Wandels herausgearbeitet und an ausgewähl-

ten Sachbereichen (Gesundheit, Schule, soziale und kulturelle Einrichtungen, Öffentlicher Verkehr) dargestellt, bevor Schlussfolgerungen für eine räumlich ausgeglichene Daseinsvorsorge gezogen werden.

- *Landschaftsentwicklung und Freiraumschutz*

Die Probleme der Freiflächenverknappung und -belastung werden in ihrer regionalen Ausprägung dargestellt, bevor Schlussfolgerungen für eine räumlich ausgeglichene Freiraumversorgung gezogen werden.

Gleichzeitig stellt der Raumordnungsbericht 2005 die Entwicklungspotenziale und -probleme im räumlichen Zusammenhang der politisch relevanten Raumtypen dar, also der Metropolräume, suburbanen Räume und ländlichen Räume. Die Räume werden anhand ihrer spezifischen Funktionen charakterisiert, wobei die Raumfunktionen aus den besonderen Möglichkeiten und Potenzialen sowie der Aufgabenteilung zwischen den unterschiedlich strukturierten Teilräumen abgeleitet werden. Es erfolgt jedoch keine Abgrenzung der Räume im administrativen Sinne. Die aufgeführten Handlungsoptionen für diese Raumtypen als „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ sind ebenfalls in die Leitbilddiskussion eingeflossen.

Ergebnisse des Raumordnungsberichts 2005 dienten vor allem auch zur analytischen Fundierung der Leitbildkarten. Damit sollten die Diskussion um die Karteninhalte versachlicht und ein Konsens erleichtert werden. Durch die Darstellung einheitlich für das Bundesgebiet analysierter, nachvollziehbarer Sachverhalte sollte vermieden werden, lediglich einen belanglosen kleinsten gemeinsamen Nenner bzw. eine länderspezi-

fische Vielfalt zu visualisieren.⁷

So basiert z.B. die Darstellung der „Metropolräume“ in der Leitbildkarte – Wachstum und Innovation – auf einer indikatorengestützten Analyse der räumlichen Verteilung der Metropolfunktionen in Deutschland sowie einer Analyse der engeren und weiteren Verflechtungsbereiche der Metropolenkerne anhand des BBR-Erreichbarkeitsmodells.⁸ Es handelt sich um keine Abgrenzung von Metropolregionen, die auch politisch in den Regionen tragbar wäre – eine solche muss den Kooperationswillen der beteiligten Gemeinden widerspiegeln und aus einem entsprechenden regionalen Findungsprozess entstehen. Die Abgrenzungen, die sich die bestehenden elf Metropolregionen in Deutschland selbst gegeben haben, unterscheiden sich demnach auch von den in der Leitbildkarte dargestellten Metropolräumen. Auch die Ausweisung der anderen in dieser Leitbildkarte enthaltenen Raumtypen, also der „Wachstumsräume außerhalb engerer metropolitaner Verflechtungsräume“ und der „Stabilisierungsräume“, basiert auf einer indikatorengestützten Analyse des Beitrags der Kreisregionen zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum (gemessen am BIP der Jahre 1994 bis 2003) sowie der durch Arbeitslosigkeit und Abwanderung geprägten wirtschaftlichen Problemlagen von Regionen.

Grundlage der Leitbildkarte – Daseinsvorsorge sichern – ist die Raumordnungsprognose des BBR.⁹ Unter Nutzung von Ergebnissen der darin enthaltenen *Bevölkerungsprognose 2050* wurden die Bevölkerungsrückgänge in den Verflechtungsbereichen der Ober- und Mittelzentren untersucht, um Tragfähigkeitsprobleme zu identifizieren. Die Verflechtungsbereiche wurden im Fall entsprechender Festlegungen nach den Raumordnungsplänen, andernfalls anhand des BBR-Erreichbarkeitsmodells nach Pkw-Fahrzeiten abgegrenzt. Die dargestellten *Tragfähigkeitsprobleme der Zentralen Orte* basieren außerdem auf Analysen mit dem BBR-Erreichbarkeitsmodell zu bereits bestehenden Erreichbarkeitsdefiziten in der oberzentralen Ausstattung.¹⁰

Auch die Kennzeichnungen der Leitbildkarte – Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften entwickeln – basieren auf vielfältigen analytischen Grundlagen. Ein Beispiel dafür sind die „Landschaften mit besonderem Naturschutzwert“, die auf einem multikriteriellen Ansatz des Bundesamtes für Naturschutz beruhen¹¹, ein anderes die „ruralen Landschaften mit hohem Potenzial für den Tourismus“, denen eine indikatorengestützte Analyse der Landschaftsattraktivität mit Indikatoren zum Bewaldungsgrad, Wasserflächen, Reliefenergie, Küstenlinien und Übernachtungen im Fremdenverkehr zugrunde liegt.¹²

Neben den analytisch fundierten Sach- und Problemhintergründen enthalten die Karten auch visionäre Strategieansätze, wie sie sich aus dem Leitbildtext ergeben. Zu nennen sind hier etwa die in Leitbildkarte 1 dargestellten Städtevernetzungen oder die Darstellung von Regionalparks und neuen Seenlandschaften in Leitbildkarte 3. Sie sind oft nur beispielhaft lokalisiert und dienen lediglich der Veranschaulichung der Leitbildprinzipien, sind also keinesfalls planerische Festlegungen. Auch können nicht alle im Text angesprochenen Leitbildinhalte kartographisch dargestellt werden. Insofern stellen die Karten nur einen Ausschnitt der Problem- und Strategieinhalte der Leitbilder dar.

4 Fazit

Leitbilder zur Raumentwicklung haben sich in den letzten 15 Jahren zur Koordination der Ziele und Handlungsstrategien der Raumordnung von Bund, Ländern und raumwirksamen Fachplanungen bewährt. Sie müssen von Zeit zu Zeit den neuen Rahmenbedingungen angepasst werden. Mit den neuen „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ haben sich Bund und Länder nach einem langen Diskussions- und Abstimmungsprozess auf einen gemeinsamen raumordnerischen Handlungsrahmen zur Bewältigung der allgemeinen Wachstumschwäche, des demographischen Wandels und der weiter dynamisch wachsenden Flächeninanspruchnahme geeinigt.

Das Neue der neuen Leitbilder besteht in einer Neuausrichtung der klassischen raumordnerischen Aufgaben:

- *Stärkung des Entwicklungsauftrags*, indem das spezifische Entwicklungspotenzial *aller Regionen*, also nicht nur der strukturschwachen, sondern auch der starken Regionen zur Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums aktiviert wird (Leitbild 1). Der regionale Ausgleich zwischen den starken und den schwachen Regionen soll verstärkt auf der Ebene von großregionalen Verantwortungsgemeinschaften stattfinden.
- *Neue Gewichtung des Ausgleichsauftrags*, indem zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse flexible Standards der Daseinsvorsorge gesucht werden, ohne die Versorgungsqualität zu verschlechtern, um sie möglichst sogar zu verbessern (Leitbild 2). Bei den notwendigen Anpassungen, z. B. des Zentrale-Orte-Systems, sollen neben der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Einrichtungen auch Mindeststandards der Erreichbarkeit berücksichtigt werden.

- *Bekräftigung des Ordnungsauftrags*, indem die Abwägungskompetenz der Raumordnung gestärkt wird. Nicht nur der Flächenschutz soll dabei im Vordergrund stehen, sondern auch ein aktives Ressourcenmanagement, z. B. zur Gestaltung der landschaftlichen Vielfalt der Kulturlandschaft (Leitbild 3). Schutzinteressen und Entwicklungspotenziale sollen gleichwertig behandelt werden.

Neu ist auch, dass die Raumordnung ihre Aufgaben nicht mehr explizit an einzelnen Raumtypen bzw. -kategorien wie ländliche Räume oder Verdichtungsräume festmacht, sondern an aktuellen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Problemstellungen, die auf unterschiedliche Weise alle Raumkategorien betreffen. Die Leitbilder beziehen sich insofern immer auf alle Regionen, jedoch in jeweils unterschiedlicher Differenzierung:

- Leitbild 1: Metropolräume, Wachstumsräume, Stabilisierungsräume
- Leitbild 2: Räume mit Bevölkerungswachstum, -stabilität, -abnahme
- Leitbild 3: urbane, rurale, marine Landschaften.

Die neuen Leitbilder zur Raumentwicklung lassen in ihrer Konkretisierung genügend Spielraum für eine aktive Gestaltung durch die Akteure der Raumordnungspolitik auf allen Ebenen und der raumwirksamen Fachplanungen. Die weitere Entwicklung wird zeigen, ob diese rahmensetzenden Vereinbarungen von Bund und Ländern über die Föderalismusreform hinaus Bestand haben werden.

Anmerkungen

- (1) Siehe Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2000. – Bonn 2000. = Berichte, Bd. 7, S. 205 ff.; Gatzweiler, H.-P.: Leitbilder in der Praxis – Impulse durch Modellvorhaben der Raumordnung. Inform. z. Raumentw. (2006) 11/12
- (2) Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2005. – Bonn 2005. = Berichte, Bd. 21
- (3) Diesen Prozess beschreiben Aring und Sinz i. d. H. näher.
- (4) Grundlage war das gemeinsame Diskussionspapier von BFAG (Dr. Aring), BBR und BMVBS: „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“, Bonn 1.9.2005 (einzusehen unter www.bbr.bund.de).
- (5) Die neuen Leitbilder im Wortlaut siehe BMVBS/MKRO: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin Juni 2006
- (6) Siehe Diskussionspapier BFAG, BBR, BMVBS (Anm. 4), S. 22 f.
- (7) Zur Funktion der Leitbildkarten im Leitbildprozess siehe den Beitrag Jacob i. d. H.
- (8) Siehe Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2005, a. a. O., S. 177 ff.
- (9) Siehe ebda., S. 32 f. sowie Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2020/2050. – Bonn 2006. = Berichte, Bd. 23
- (10) Siehe Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2005, a. a. O., S. 127 f.
- (11) Ebda., S. 208
- (12) Ebda., S. 209

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