

Hans H. Blotevogel

Neuorientierung der Raumordnungspolitik?

Die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ in der Diskussion

A re-orientation of spatial planning policy?

The new “Concepts and Action Strategies for Spatial Development in Germany” under discussion

Kurzfassung

Der Beitrag diskutiert die am 30. Juni 2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedeten „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“. Behandelt werden der Kontext, die Funktion und die zentrale Botschaft des Dokuments sowie die drei Leitbilder im Einzelnen. Analysiert werden der Innovationsgehalt, die konzeptionelle Konsistenz sowie die Frage, inwieweit die neuen Leitbilder einen raumordnungspolitischen Paradigmenwechsel zulasten des regionalen Ausgleichsziels und zugunsten von Wachstum, Wettbewerb, Markt und somit auch einer Inkaufnahme größerer regionaler Disparitäten signalisieren. Im Ergebnis zeigt sich, dass von einem Paradigmenwechsel der Raumordnungspolitik keine Rede sein kann, dass die neuen Leitbilder aber auch kein Plädoyer für ein einfaches „Weiter so“ sind. Drei neue Akzente lassen sich ausmachen: erstens die Hervorhebung des Wachstums- und Innovationsziels, zweitens die Neuinterpretation des Ziels der Sicherung der Daseinsvorsorge insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Wandels sowie drittens die Ausdifferenzierung der Zielsetzungen bei der Sicherung natürlicher Ressourcen und der Gestaltung von Kulturlandschaften.

Abstract

The article discusses the “Concepts and Action Strategies for Spatial Development in Germany” adopted on 30th June 2006 by the Standing Conference of Ministers Responsible for Spatial Planning. It considers the context, the function and the central message of the document as well as in detail the three guiding visions (Leitbilder). The author analyses both the innovative content of the document and its conceptual consistency; he also explores the question of to what extent the new guiding visions signalise a paradigm shift in spatial planning policy to the detriment of the aim of balanced regional development in favour of growth, competitiveness and the market, and thus also an acceptance of greater regional disparities. The conclusion is that there is in fact no paradigm shift taking place in spatial planning policy, but equally that the new guiding visions are by no means a plea for everything simply to continue as before. Three new accents can be distinguished: firstly, a special emphasis on the aim of growth and innovation, secondly, a re-interpretation of the aim of securing the supply of basic and essential infrastructure, in particular against the background of demographic change, and thirdly, a more detailed specification of aims with regard to the safeguarding of natural resources and the shaping of cultural landscapes.

1 Der Kontext: Vorgeschichte und Entstehungsprozess

Raumordnung ist eine Langfristaufgabe. Auch wenn immer wieder ein sich beschleunigender Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft diagnostiziert wird, gilt: Die räumlichen Muster der Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur – also der Bereich, für den die Raumordnung eine Kernzuständigkeit beansprucht – wandeln sich nur langsam. Die Zeitskala ihres Wandels kontrastiert mit den kurzen Zyklen der Legislaturperioden und den kaum längeren Konjunkturzyklen wirtschaftlicher Wechsellagen und gesellschaftspolitischer Diskurse. Insofern gibt es einen guten Grund für den strukturellen Konservatismus der Raumordnungspolitik: Ihre grundlegenden Zielsysteme sind auf eine lange Geltungsdauer ausgelegt, ihre räumlichen Ordnungsmodelle bieten eher langfristige Orientierungen, und die Raumordnungspläne als ihre klassischen Instrumente wirken in erster Linie mittelbar über die kommunale Bauleitplanung und greifen insofern allenfalls mittelfristig.

Die Raumordnungspolitik gerät dadurch in eine zwiespältige Situation: Sie bietet kaum Stoff für mediale Aufmerksamkeit, Politiker sehen in ihr bestenfalls eine konfliktreiche, lästige Notwendigkeit, aber kaum eine Aufgabe, mit der man Wählerstimmen mobilisieren kann. Zudem werden ihre langfristigen Ziele immer wieder durch aktuelle Entwicklungen herausgefordert und in Frage gestellt, so dass sie in die prekäre Rolle eines Bewahrers des Bestehenden gegenüber neuen Trends und Projekten gerät. Das ist nicht gerade eine komfortable Rolle in einer Zeit, in der Flexibilität, Innovation und Wandel in der politischen Rhetorik ziemlich hoch auf der Agenda stehen.

Nur: Um welche langfristig geltenden und zu schützenden Werte geht es in der Raumordnung? Die 1997 in das Raumordnungsgesetz eingeführte Leitvorstellung der „nachhaltigen Raumentwicklung“ ist zwar eine spontan zustimmungsfähige Formel, aber für die Praxis der Raumordnungspolitik ist sie letztlich vage, wenn nicht gar eine Leerformel geblieben, weil wenig Bereitschaft bestand, diese Leitvorstellung durch Kriterien und Indikatoren zu konkretisieren. Die in § 2 ROG aufgeführten Grundsätze beschreiben nicht nur Aspekte der Raumstruktur, sondern auch der Landwirtschaft, des Wohnungswesens, des Verkehrs usw. bis hin zum Sport und zur zivilen und militärischen Verteidigung. Diese ziemlich heterogene Liste von Grundsätzen ist seit der Entstehung des ROG im Jahre 1965 mehrfach modifiziert und ergänzt worden. In ihrer wohl unvermeidlichen Abstraktion und ihrem hölzernen juristischen Sprachduktus sind diese Grundsätze aber kaum geeignet, die politische Öffentlichkeit von der gesell-

schaftlichen Notwendigkeit einer langfristig angelegten Raumordnungspolitik zu überzeugen. Die allgemeinen Normen der Raumordnung – Leitvorstellung und Grundsätze – bedürfen insofern einer Konkretisierung und Veranschaulichung, gleichsam einer Übersetzung, um politisch diskursfähig zu werden.

In der Nachkriegsgeschichte der deutschen Raumordnung ist dies bisher dreimal versucht worden, sieht man von dem 1961 publizierten Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung ab. Einen ambitionierten, aber letztlich weitgehend gescheiterten Versuch unternahm die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) Anfang der 1970er Jahre mit der Aufstellung des Bundesraumordnungsprogramms (BROP) (BMBau 1975). Es sollte ursprünglich eine „konkrete räumliche Zielvorstellung für die Entwicklung des Bundesgebietes“ formulieren und auf deren Grundlage sogar „die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel“ festlegen. Den zweiten Versuch unternahm die Bundesraumordnung in der ersten Hälfte der 1990er Jahre mit dem „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen“ (BMBau 1993) und dem „Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen“ (BMBau 1995). Ein Vergleich dieser Dokumente mit dem BROP zeigt, dass in der Zwischenzeit eine fundamentale konzeptionelle Änderung der Raumordnungspolitik stattgefunden hatte: Statt einer umfassenden Steuerung der Raumentwicklung über verbindliche Ziele und die regionale Allokation raumwirksamer Mittel werden nun „Leitbilder“ umschrieben und mögliche Handlungsperspektiven aufgezeigt. Damit wird einerseits der formelle Steuerungsanspruch radikal zurückgenommen, aber andererseits versucht die Bundesraumordnung nun, mit „weichen“ Instrumenten argumentativ („persuasiv“) und durch die Förderung von Modellvorhaben auf die Akteure einzuwirken. Dieser Wandel zeigt sich auch in der Form der Dokumente: Statt zahlenschwerer Raumstrukturanalysen (die ohnehin in den Raumordnungsberichten nachgelesen werden können) enthalten sie plakative, kürzere Formulierungen, illustriert durch kartographische Darstellungen.

Die Verabschiedung des Handlungsrahmens liegt inzwischen über ein Jahrzehnt zurück. Damit ist nicht nur das übliche Intervall für die Novellierung von Plänen und Programmen verstrichen, sondern ist auch aus inhaltlichen Gründen die neue Debatte über die Weiterentwicklung raumordnerischer Leitbilder und Handlungsstrategien überfällig. Obwohl mit dem Orientierungs- und Handlungsrahmen von 1993/95 die Bundesraumordnung bereits einen konzeptionellen Neuanfang unternommen hatte, war die Praxis der Raumordnungspolitik vor allem in den Ländern seit den 1970er Jahren durch eine große Kontinuität des Selbst-

verständnisses und des Instrumentariums gekennzeichnet, obwohl sich doch die Rahmenbedingungen des raumplanerischen Handelns tiefgreifend verändert hatten. Am extremsten zeigt sich die Kontinuität im bevölkerungsreichsten Land Nordrhein-Westfalen, wo das bis heute in Kraft befindliche Landesentwicklungsprogramm zuletzt 1989 novelliert wurde. Der darauf basierende Landesentwicklungsplan stammt von 1995, und trotz wiederholter Ankündigungen wird es noch Jahre dauern, bis das antiquierte Instrumentarium in eine zeitgemäße Form gebracht wird. Das ist sicherlich ein Extremfall, und in den anderen Ländern ist die Situation nicht ganz so prekär, aber dass das heute für die Raumordnung zuständige Bundesverkehrsministerium zusammen mit der MKRO die Initiative ergriffen hat, um den Orientierungs- und Handlungsrahmen durch neue Leitbilder und Handlungsstrategien zu ersetzen, ist uneingeschränkt zu begrüßen.

Neu und bemerkenswert ist schon das Prozedere der Erarbeitung, da sich die zuständigen Stellen in einem erfreulichen Umfang externen Sachverständigen bedient und erste Entwürfe verhältnismäßig breit diskutiert haben, anstatt – wie noch beim Orientierungs- und Handlungsrahmen – alles behördenintern zu halten. Das neue Prozedere erzeugt nicht nur eine größere Transparenz und Offenheit, sondern führt auch zu einer Qualitätssteigerung und höheren Akzeptanz in der wissenschaftlichen und politischen Öffentlichkeit, weil externe Anregungen aufgenommen und eingearbeitet werden können. Dies ist dem am 30. Juni 2006 von der MKRO einstimmig verabschiedeten Dokument in erfreulicher Weise anzumerken (BMVBS 2006).

Im Folgenden sollen die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien“ auf zwei Fragen hin „abgeklopft“ werden. Die erste Frage lautet: Was ist neu? Gehen die normativen Leitbildaussagen über die bisherigen Leitbilder und Erfordernisse der Raumordnung – vor allem den Orientierungs- und Handlungsrahmen von 1993/95 sowie das Raumordnungsgesetz nach der Novellierung von 1997/98 – hinaus?

„Neues“ ist nicht per se gut. Innovationen in der Raumordnung sind stets eine regelrechte Gratwanderung: Raumordnung als Langfristaufgabe braucht einen langen Atem und kann es sich nicht leisten, alle paar Jahre ihre Leitbilder und Zielvorstellungen umzuwerfen. Andererseits muss sie auf neue Herausforderungen angemessen reagieren und ihre Leitvorstellungen kontinuierlich weiterentwickeln, um nicht zu erstarren.

Die zweite Frage lautet deshalb: Sind die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien überzeugend? Werden sie den heutigen Herausforderungen der Raumordnungspolitik gerecht? Lassen sie sich in praktische Politik umsetzen?

2 Die Kommunikationsfunktion der Leitbilder

Ein großes Dilemma der Raumordnung liegt darin, dass ihre Themen für eine breite politische Kommunikation zu abstrakt sind. Im Unterschied zur Stadtplanung und zu den meisten Fachplanungen geht es ihr in der Regel nicht um konkrete Projekte, sondern um allgemeine raumbezogene Ordnungsvorstellungen und Entwicklungsperspektiven, deren Kommunikation ein erhebliches Abstraktionsvermögen voraussetzt. Schon die spezialisierte Fachsprache der Raumordnung verweist darauf, dass es sich hier primär um einen Experten Diskurs handelt. Wenn Raumordnung jedoch wirksam werden soll, muss sie aus diesem Ghetto ausbrechen und versuchen, Teil des öffentlichen politischen Diskurses zu werden.

In dieser Perspektive kann den Leitbildern eine zentrale Rolle zuwachsen: Aufgrund ihres Charakters als mittel- bis langfristig angelegte normative „Bilder“ der Landes- und Regionalentwicklung sind sie einerseits anschaulich genug, um abstrakte raumordnungspolitische Leitvorstellungen kommunizierbar zu machen. Sie sind andererseits allgemein genug, um in ihnen noch den Bezug zu generellen politischen Normen – wie nachhaltige Raumentwicklung, Ausgleich regionaler Disparitäten usw. – zu erkennen. Leitbilder können also gewissermaßen eine Brücke zwischen der konkreten, projektbezogenen Handlungsebene einerseits und der abstrakten Zielebene andererseits herstellen.

Die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien“ erfüllen diese Anforderung in einem erfreulich hohem Maß. Die Sprache ist großenteils anschaulich und konkret, auch wenn die hölzerne Fachsprache der Raumordner immer wieder – und wahrscheinlich auch unvermeidlich – durchschlägt. Ein Highlight sind die Karten, die zum Betrachten, Interpretieren und Diskutieren einladen und zusammen mit dem Text eine frische Sichtweise auf alte und neue Fragen vermitteln.

Dem Vernehmen nach haben sich in dem Entstehungsprozess des Dokuments gerade an den Karten viele Diskussionen entzündet. Ablesen lässt sich dies allein daran, dass in den verschiedenen Versionen des Erarbeitungsprozesses kaum eine Karte unverändert blieb. Offenbar musste nach jeder Diskussionsrunde nicht nur der Text überarbeitet, sondern auch die kartographische Ausstattung immer wieder revidiert werden. Immerhin gelang es, dass diese Frische des Denkens, der Sprache und der Karten im politischen Diskussionsprozess nicht völlig glattgebügelt wurde. Wie so etwas passieren kann, ließ sich am Entstehungsprozess des EUREK beobachten, aus dem zwischen der sog. Noordwijk-Version und der 1999 in Potsdam verabschiedeten Version alle Karten entfernt werden mussten.

Warum entzündeten sich gerade an Karten so viel Kontroversen? In den Karten werden Aussagen präzise verortet. Sie sind konkret und laden dadurch zu Überprüfungen und Vergleichen ein. Texte hingegen können vage und vieldeutig bleiben, und auf Leerformeln kann man sich rasch einigen – sie tun keinem weh, bewirken aber auch nichts, wenn man einmal von dem bescheidenen Prozessnutzen nach dem Motto „Gut, dass wir darüber gesprochen haben“ absieht. Insofern ist die Erarbeitung der neuen Leitbilder und Handlungsstrategien eine komplizierte Gratwanderung: Werden sie im Konsensprozess zwischen Bund und Ländern sowie in der interministeriellen Abstimmung auf einem sehr kleinen Nenner völlig „glattegebügelt“, verfehlen sie ihre Wirkung. Regen sie aber durch sehr pointierte Formulierungen zu Diskussion und Kritik an, wird zwar ein Diskurs eröffnet, jedoch mit der Gefahr, dass Kontroversen die angestrebte persuasive Wirkung torpedieren.

Als Medien der visuellen Kommunikation können kartographische Darstellungen „auf einen Blick“ mehr sagen als lange Texte. Sie zeigen verortete Sachverhalte, sie vermitteln damit eine bestimmte „Ordnung der Dinge“ und gelten als klassische Repräsentationsform positiven Wissens. Sie repräsentieren vermeintlich gesichertes faktisches Wissen – durch Karten sind wir gewohnt zu erfahren, „was wo ist“.

Während in dem Vorläuferpapier vom September 2005 („Diskussionspapier“) noch Analysekarten und sog. Leitbildkarten jeweils gegenübergestellt waren, sind die kartographischen Darstellungen in der verabschiedeten Fassung fast ganz auf die Leitbildkarten reduziert worden. Lediglich zum Thema „Deutschland im europäischen Raum“ ist eine gesonderte weitere Karte enthalten. Die Karten spielen auf eine ausgesprochen kreative Weise mit der positivistischen Aura der klassischen Kartographie: Einerseits sind sie empirisch fundiert und somit nach den klassischen Regeln der Wissenschaft rekonstruier- und überprüfbar. Beispielsweise beruhen die Darstellungen der „Wachstumsräume“ und der „Stabilisierungsräume“ in der ersten Leitbildkarte „Wachstum und Innovation“ auf empirischen Untersuchungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung über regionale Tendenzen des Wachstums und des Rückgangs von Bevölkerung, Beschäftigung und Bruttoinlandsprodukt. Andererseits zeigen die Leitbildkarten verräumlichte Problemstellungen, Risiken und erwünschte Zustände, enthalten also auch normative Aussagen. Dabei bleibt (bewusst?) vage, in welchem Mischungsverhältnis faktische Aussagen, Interpretationen, Prognosen und Soll-Zustände im Einzelnen stehen. Wie der Legende zu entnehmen ist, sollen die Karten die Textaussagen zu den drei Leitbildern

veranschaulichen, aber in der Konkretisierung ihres Raumbezugs gehen sie weit über die oft allgemeinen und sprachlich geglätteten Formulierungen des Textes hinaus. Jedenfalls sind die Leitbildkarten hochkomplex und „mehrschichtig“: Für den Laien dürften sie auf Anhieb eher plakativ wirken, aber dem Experten erschließen sich bei einer etwas gründlicheren Betrachtung weitere Aussagenschichten, die teils anregend und inspirierend wirken, teils aber auch Fragen und Irritationen provozieren, wie bei den einzelnen Leitbildern noch anzumerken sein wird. Bemerkenswert ist schon die sämtlichen Leitbildkarten angefügte Erläuterung: „Die Karte veranschaulicht das Leitbild. Die Signaturen stellen jedoch keine planerische Festlegungen dar.“ Das sollte bei informellen Leitbildern doch eigentlich selbstverständlich sein; aber wer nur gewohnt ist, traditionelle Raumordnungskarten mit zeichnerisch fixierten, verbindlichen Zielaussagen zu lesen, mag tatsächlich über die Funktion der komplexen Kartenaussagen ins Grübeln kommen. Das spricht nicht gegen die Leitbildkarten, im Gegenteil: Gerade die Kombination von scheinbar einfacher, tendenziell suggestiver Aussage und komplexer Mehrschichtigkeit, von empirisch gestützten Grundlagen und normativen Elementen macht sie interessant und zu einem echten „Hingucker“. Möglicherweise werden sich an ihnen die meisten Diskussionen entzünden.

3 Die zentrale Botschaft

Kern des Leitbilddokuments bildet die Darstellung der drei Leitbilder „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ sowie „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ und der ihnen zugeordneten „Handlungsansätze“. Sie knüpfen an die Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung gemäß § 1 ROG und die allgemeinen Grundsätze der Raumordnung gemäß § 2 ROG an und „veranschaulichen“ diese, wie es in den Vorbemerkungen heißt (BMVBS 2006, S. 1). Im selben Satz heißt es aber auch, dass ihnen darüber hinaus „gemeinsame Zielvorstellungen und Handlungsstrategien von Bund und Ländern zur künftigen Raumentwicklung“ zugrunde liegen, wobei aus dem Wortlaut nicht ganz klar wird, ob hiermit die gesetzlichen Vorgaben des ROG oder aber zusätzliche, also möglicherweise weitergehende oder neu akzentuierte normative Vorstellungen gemeint sind.

Worin besteht nun die zentrale Botschaft des Dokuments? Auf der Grundlage der Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung werden die drei bekannten Pole des Nachhaltigkeitsdreiecks „Ökonomie“, „Ökologie“ und „Soziales“ in der Form von Leitbildern erläutert und soweit konkretisiert, dass ihnen politische

und planerische Handlungserfordernisse zugeordnet werden. Insofern leistet das Dokument zunächst nicht mehr und nicht weniger als eine „Übersetzung“ der im abstrakten Juristendeutsch abgefassten Normen des ROG in ein kommunizierbares raumordnungspolitisches Handlungsprogramm.

Erst auf einen zweiten Blick zeigen sich einige neue Akzente, in denen sich die aktuellen raumordnungspolitischen Diskurse der letzten Jahre widerspiegeln. Wenn man nach einem neuen allgemeinen Tenor in dem Dokument sucht, dann lässt sich eine gewisse Akzentverlagerung weg von dem traditionell im Vordergrund der Raumordnung stehenden Ausgleichsprinzip hin zu ausdifferenzierten Wachstums- und Sicherungszielen registrieren.

Tatsächlich war über Jahrzehnte hinweg die gesellschaftspolitische Aufgabe des Ausgleichs regionaler Disparitäten die eigentliche „raison d'être“ der Raumordnungs- und Regionalpolitik in Deutschland. In den 1960er und 1970er Jahren ging es vor allem um die Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ballungsräumen und ländlichen Räumen, in den 1990er Jahren vor allem um den Ausgleich regionaler Disparitäten zwischen West und Ost. Die Ausgleichspolitik dokumentiert sich im Finanzausgleich, in der Förderung strukturschwacher Gebiete, im Ausbau der Infrastruktur, aber auch in der Gewährleistung flächendeckender Daseinsvorsorge.

Seit einigen Jahren mehren sich die Anzeichen dafür, dass die traditionelle Ausgleichspolitik in die Defensive gerät. Beispielhaft verwiesen sei auf ein Presse-Interview von Bundespräsident Köhler im September 2004, in dem er vor einer nivellierenden Ausgleichspolitik warnte, auf die Debatte über den Wettbewerbsföderalismus im Kontext der Föderalismusreform sowie auf die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur rahmengesetzlichen Kompetenz des Bundes, beispielsweise in der Hochschulpolitik. Ein echter Wettbewerb zwischen Ländern, Regionen und Städten führt nicht nur zu mehr Verschiedenheit – das ist grundsätzlich positiv zu bewerten –, sondern unvermeidlich auch zu mehr regionalen Ungleichwertigkeiten der Lebensverhältnisse in Deutschland. Wenn ausgleichende Finanztransfers eingeschränkt werden, können finanzschwache Länder, Regionen und Gemeinden sich die bisherigen flächendeckenden Standards der Daseinsvorsorge nicht mehr leisten. Das gilt nicht nur für die haushaltsnahe Versorgung mit technischer und sozialer Infrastruktur, sondern auch für unternehmensnahe Bereiche wie Forschung und Verkehr, von denen die Standortwettbewerbsfähigkeit der Räume abhängt.

In den neuen Leitbildern und Handlungsstrategien wird diese Schlüsselfrage durchaus behutsam und angemessen thematisiert. Sie wird ein Stück weit heruntergebrochen und konkretisiert, beispielsweise durch den Verweis darauf, dass im Hinblick auf den demographischen Wandel und die Finanzierbarkeit durch die öffentliche Hand die Standards der Daseinsvorsorge neu diskutiert werden müssen. Zu Recht wird gefordert, die berühmte Formel von der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ neu zu interpretieren und die Kriterien und Schwellenwerte neu zu justieren. Und ebenso zu Recht wird darauf verwiesen, dass Raumordnung nicht nur „Umverteilung“ zugunsten peripherer bzw. strukturschwacher Gebiete heißen kann und darf, sondern dass in einer Volkswirtschaft diese Ressourcen zunächst einmal erwirtschaftet werden müssen, bevor sie verteilt werden können. Folgerichtig wird der notwendige Beitrag der Raumordnung zu Wachstum, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit prominent herausgestellt.

Ist das ein raumordnungspolitischer Paradigmenwechsel: weg von der „Raumgerechtigkeit“ und hin zu Wachstum, Markt, Wettbewerb und damit auch zur Inkaufnahme verschärfter sozialräumlicher Ungleichwertigkeit? Davon kann keine Rede sein, auch wenn vermutlich Anhänger einer traditionellen Auffassung von Raumordnung, für die das Prinzip des interregionalen Ressourcenausgleichs im Zentrum steht, einen solchen Schwenk aus dem Dokument herauslesen werden.

Implizit lassen sich die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien jedoch lesen als ein Plädoyer für eine – durchaus überfällige – Akzentverlagerung, eine Neujustierung und Ausdifferenzierung der raumordnungspolitischen Normen. Mit der traditionellen Fixierung der Raumordnung auf Disparitätenausgleich und flächendeckende Daseinsvorsorge war ohnehin eine Situation eingetreten, in der ihre Forderungen nicht mehr bezahlbar und in Anbetracht des demographischen Wandels auch immer unrealistischer wurden. Insofern ist diese graduelle Umorientierung unumgänglich. Das bedeutet aber gerade nicht, dass das Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse abgewertet oder gar aufgegeben würde.

4 Die veränderten Rahmenbedingungen

Nach den Vorbemerkungen beginnt das Dokument mit einem Kapitel über die veränderten Rahmenbedingungen der Raumordnung. In knapper Form werden hier einige zentrale allgemeine Trends und Determinanten angesprochen, die die Raumentwicklung prägen und die Möglichkeiten und Grenzen raumordnungspolitischen Handelns bestimmen: Globalisierung, Wandel

staatlicher Gestaltungsmöglichkeiten, europäische Integration und demographischer Wandel sind die zentralen Stichworte. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen kommt es in Deutschland zu einer regionalen Ausdifferenzierung mit Wachstums- und Schrumpfsregionen, die in der Regel zugleich strukturstarke bzw. strukturschwache Regionen sind, zu einem Bedeutungsgewinn der großen metropolitanen Zentren und zu einer Intensivierung und Ausweitung räumlicher Verflechtungen. Daraus resultieren neue Herausforderungen für die Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems, aber auch für die raumordnerischen Prinzipien der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der nachhaltigen Raumentwicklung, die als normative Leitvorstellungen grundlegend bleiben, aber im Hinblick auf die neuen Herausforderungen neu interpretiert werden müssen. Ein gesonderter Abschnitt ist der „Europäischen Dimension der Raumentwicklungspolitik“ gewidmet. Hier werden insbesondere das EUREK und die für 2007 vorgesehene Verabschiedung einer „Territorialen Agenda“ als neues Grundsatzdokument zur europäischen Kohäsionspolitik angesprochen.

Das Kapitel hat im Rahmen des gesamten Dokuments zwei Funktionen: Erstens sollen die veränderten Rahmenbedingungen verdeutlichen, weshalb gut ein Jahrzehnt nach dem Orientierungs- und Handlungsrahmen eine Neuaufstellung der Leitbilder und Handlungsstrategien notwendig ist. Zwar galten einige dieser sog. Mega-Trends wie die Globalisierung und die europäische Integration auch seinerzeit schon als maßgebliche Determinanten, aber richtig ist, dass mit dem erst in den letzten Jahren in seiner Tragweite deutlich gewordenen demographischen Wandel, mit der EU-Osterweiterung sowie dem gewandelten Staatsverständnis neue Herausforderungen deutlich geworden sind. Die zweite Funktion wird dadurch deutlich, dass im Unterschied zum üblichen Argumentationsmuster „Veränderte Randbedingungen als Herausforderung – veränderte Politik als Reaktion“ hier signalisiert wird, dass die neuen Rahmenbedingungen nicht nur als unabänderliche gegebene Voraussetzung des raumordnungspolitischen Handelns aufgefasst werden, sondern als eine Herausforderung, die sowohl Risiken als auch Chancen eröffnet. Beispielhaft deutlich wird dieser Gedanke bei den Konsequenzen von Globalisierung und Europäisierung: Einerseits geraten traditionelle Industrien und zunehmend auch Dienstleistungsbranchen unter einen verschärften Wettbewerbsdruck, andererseits eröffnen sich für wettbewerbsfähige Produzenten und Anbieter neue Chancen.

5 Zum Leitbild 1: Wachstum und Innovation

Dass gleich das erste Leitbild „Wachstum und Innovation“ heißt, kann als bewusstes Signal für diese Neujustierung gelten. Zwar heißt es in den Vorbemerkungen, die drei Leitbilder stünden „gleichrangig nebeneinander“ (BMVBS 2006, S. 1), aber man kann es wohl zumindest als symbolisches Zeichen werten, dass am Anfang nicht die Themen des zweiten und dritten Leitbildes stehen, die eher die traditionellen Prinzipien der Raumordnung vermitteln.

Das Leitbild beginnt mit einer interessanten programmatischen Formulierung: „Die Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern wird verstärkt wirtschaftliche Wachstumsimpulse, Innovation und die Entwicklung hin zu einer Wissensgesellschaft unterstützen. Alle Räume sollen befähigt werden, dazu ihren Beitrag zu leisten“ (S. 8). In diesen beiden Sätzen sind drei wesentliche Aspekte dieses Leitbildes angesprochen: erstens der Ansatz einer umfassenden regionalen Entwicklungspolitik, zweitens die Ausrichtung auf Wachstum, Innovation und Wissen sowie drittens die Verbindung mit der Raumstruktur.

Erstens wird hier eine „Raumentwicklungspolitik“ adressiert, nachdem zuvor zwar von „Raumentwicklung“, aber im Übrigen nur von „Raumordnung“ die Rede war. Es bleibt unklar, inwieweit hier eine semantische Differenz zwischen Raumordnung und Raumentwicklungspolitik beabsichtigt ist. Im üblichen fachsprachlichen Gebrauch fasst man unter „Raumentwicklungspolitik“ außer der Raumordnung auch diejenigen Politikfelder zusammen, deren Ziel-Mittel-Systeme explizit auf die räumliche Entwicklung von Gebieten gerichtet sind, also „raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen“ im Sinne des § 3 ROG einsetzen. Dazu gehören sicherlich die regionale Wirtschaftspolitik, die Infrastrukturpolitik, die Städtebau- und Wohnungsbaupolitik sowie Naturschutz und Landschaftsplanung, im weiteren Sinne aber auch die Bildungs-, Wissenschafts- und Technologiepolitik sowie die Finanzausgleichspolitik. Folgt man diesem Begriffsverständnis, dann werden hier Politiken (im Sinne von policies) mit raumordnerischen Leitvorstellungen adressiert, die aus der Sicht der Raumordnung nur zu unterstreichen sind, aber bei den Fachpolitiken einen erheblichen Diskussionsbedarf auslösen dürften. Dies gilt beispielsweise für die regionale Wirtschaftspolitik, wenn unter den Handlungsansätzen in einer etwas kryptischen Formulierung „eine stärkere Berücksichtigung des Metropolregionenkonzepts in den nationalen und EU-Fachpolitiken“ gefordert wird (S. 13). Man rätselt, was damit gemeint sein mag – es kann doch wohl nicht angehen, dass beispielsweise die deutsche bzw. die europäische Regionalpolitik die Metropolregionen

gleichsam als Fördertatbestand anerkennen sollte, wie es der Tendenz nach der „Initiativkreis der Metropolregionen“ in einem Strategiepapier vom Mai 2003 angeregt hat. Ein zweites Beispiel ist die Verkehrspolitik: Bei der Aufstellung der Bundesverkehrswegepläne bestand der Beitrag der Raumordnung zum Zielsystem bisher vor allem in dem Kriterium der Erschließung und Anbindung peripher gelegener Räume, auch bei verhältnismäßig geringem Verkehrsaufkommen. Hier wird nun vor allem für die Metropolregionen gefordert, dass „ihre verkehrlichen Ver- und Anbindungsqualitäten erhalten und gezielt ausgebaut werden“ (S. 13).

Ein zweiter bemerkenswerter Punkt ist die explizite Ausrichtung auf Wachstum, Innovation und Wissensgesellschaft. Das ist für die allgemeine Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik selbstverständlich, und auch die regionale Wirtschaftspolitik hat seit jeher Ausgleichs- und Wachstumsziele miteinander verbunden. Aber inwiefern kann dies auch für die Raumordnungspolitik gelten? Kann sie wirklich einen eigenständigen Beitrag zur Förderung von Wachstum und Innovation und die Entwicklung zur Wissensgesellschaft leisten? Die darauf gerichteten, in dem Dokument enthaltenen spezifischen Raumordnungsansätze bleiben verhältnismäßig vage. Da ist die Rede von „Impulsen für eine verbesserte Selbstorganisation (Regional Governance)“, von „regionalen Wachstumsbündnissen“ und von „zukunfts-fähigen Entwicklungsprofilen“ (S. 8). Dies lässt sich zumindest implizit lesen als ein Plädoyer für eine engere Verknüpfung der zahlreichen regional orientierten Entwicklungspolitiken der verschiedenen Fachressorts, wie beispielsweise der regionalen Wirtschaftspolitik, der Bildungs-, Qualifizierungs- und Arbeitsmarktpolitik, der integrierten ländlichen Entwicklungspolitik usw. Durch das kaum koordinierte Nebeneinander dieser sektoral organisierten Programme, die weithin überlappende Ziele verfolgen und zumindest dem Anspruch nach alle integrativ angelegt sind, bedürfen sie eigentlich dringend einer besseren Koordination, für die die Raumordnung aufgrund ihres sektoral übergreifenden Charakters geradezu prädestiniert ist. Dass dieses Problem in dem Dokument nicht offen angesprochen wird, liegt möglicherweise an der mangelnden Koordinationsbereitschaft der Fachressorts; aus wissenschaftlicher Sicht (und aus der Sicht eines Steuerzahlers) hätte man sich hier jedenfalls deutlichere Worte gewünscht.

Dass in dem ersten Leitbild der regionale Strukturwandel in den Kontext der Entwicklung zur Wissensgesellschaft gestellt wird, ist uneingeschränkt zu begrüßen. Hier kommt den Metropolregionen als den dominierenden Standorten von Wissenschaft, Forschung und Entwicklung eine besondere (aber keineswegs eine

privilegierte) Rolle zu, wie in dem Dokument zu Recht herausgestellt wird. Allerdings bleiben die programmatischen Aussagen zu der Frage, welchen Beitrag die Raumordnungs- bzw. Raumentwicklungspolitik zur Stärkung der Wissensressourcen und der Innovationskraft der Regionen leisten kann, nicht nur sehr rudimentär, sondern teilweise auch rätselhaft unklar. In dem Abschnitt „Handlungsansätze“ (S. 13) wird ein Zusammenhang zwischen Wissensmanagement und Innovationsförderung einerseits sowie den Netzen und Knoten der digitalen Informationsübertragung hergestellt. Selbstverständlich ist der Zugang zur leistungsfähigen Telekommunikationsinfrastruktur ein wichtiger Aspekt der Standortqualität, aber für die Entfaltung einer innovationsstarken und wettbewerbsfähigen Wissensökonomie dürften solche technischen Aspekte von eher nachgeordneter Bedeutung sein.

Vollends rätselhaft wird das Dokument, wenn gesagt wird: „Innovationsförderung sollte ... nicht lediglich planerisch vorsorgend unterstützt werden, sie sollte auch dringend gebündelt und vernetzt werden“ (S. 13), denn es bleibt völlig offen, wer und was hier wo und wie gebündelt und vernetzt werden soll. Da in den folgenden Sätzen ein Bezug zu den Metropolregionen hergestellt und sogar behauptet wird, es gebe „Hinweise für strategische Ansatzpunkte, die schwerpunktmäßig in den Metropolregionen liegen“ (S. 13), lässt sich vermuten, dass den Autoren eine räumliche Bündelung und Vernetzung vorschwebt. Vor dem Hintergrund der umfangreichen empirischen Innovationsforschung, beispielsweise über regionale Innovationssysteme, erscheinen solche raumbezogenen Strategieandeutungen doch recht unausgegoren, wenn nicht gar naiv. Allerdings ist der im selben Abschnitt enthaltenen Feststellung, dass die Erarbeitung von „Strategien des Umgangs mit den Standorten der Wissensproduktion und des regionalen Wissensmanagements“ (S. 13) bisher noch defizitär ist, nachdrücklich zuzustimmen. Insofern ist die Ankündigung eines Wettbewerbs „Wissensgesellschaft – Metropolregionen und Wachstumsräume“ mit entsprechender Begleitforschung sehr zu begrüßen.

Der dritte wesentliche Aspekt bezieht sich auf die diesem Leitbild zugeordnete Raumstruktur, die auch durch die Leitbildkarte veranschaulicht wird. Unterschieden werden hier drei Raumkategorien: erstens die „Metropolräume“, bestehend aus „Kernen“ sowie engeren und weiteren „metropolitanen Verflechtungsräumen“, zweitens „Wachstumsräume außerhalb engerer metropolitaner Verflechtungsräume“ mit einer überwiegend ländlichen Struktur sowie drittens „Stabilisierungsräume“, wobei es sich überwiegend um dünn besiedelte ländliche Räume in peripherer Lage handelt.

Einen bemerkenswert prominenten Stellenwert nehmen die *Metropolregionen* ein, verglichen mit dem Orientierungs- und Handlungsrahmen von 1993/95, als diese begriffliche Kategorie erstmals in die raumordnungspolitische Diskussion eingeführt wurde. In den letzten Jahren war das Raumordnungskonzept der Metropolregionen Gegenstand verschiedener MKRO-Dokumente, und vor allem die Erweiterung von sieben auf elf Metropolregionen im Jahr 2005 war mit einer breiten, auch öffentlichkeitswirksamen Resonanz verbunden. Die zentrale Rolle der Metropolregionen für die Raumentwicklung Deutschlands wird angemessen gewürdigt, indem in Anknüpfung an die wissenschaftliche Diskussion der letzten Jahre deren Funktionen hervorgehoben werden: erstens ihre Steuerungs- und Kontrollfunktionen, zweitens ihre Innovations- und Wettbewerbsfunktionen, drittens ihre Gateway-Funktionen sowie viertens (und das ist neu gegenüber dem Diskussionsstand im Raumordnungsbericht von 2005) ihre Symbol-Funktionen.

Völlig zu Recht wird betont, dass es keine Gleichung „Metropolregionen gleich Wachstum“ und insofern im Umkehrschluss auch nicht „Ländliche Regionen gleich Stagnation“ gibt. Während man einige frühere MKRO-Dokumente zu den Metropolregionen und neuen Leitbildern noch dahingehend lesen konnte, dass den Metropolregionen eine vorrangige Rolle als den „Motoren“ bzw. „Lokomotiven“ von Wachstum und Entwicklung zukomme, wird in dem neuen Dokument hervorgehoben, dass die Entwicklungspotenziale aller Regionen genutzt und gefördert werden sollen. Allerdings sind auf der zugehörigen Leitbildkarte die Metropolräume durch auffällige Signaturen besonders hervorgehoben, so dass der Eindruck entstehen kann, für das erste Leitbild seien die Metropolregionen konstitutiv, während sich die beiden anderen Leitbilder tendenziell eher auf die ländlichen Räume bezögen.

Eine solche Interpretation, derzufolge eine wachstums- und innovationsorientierte Politik die knappen öffentlichen Mittel prioritär den Metropolregionen zukommen lassen solle, ist nicht überzeugend. Zwar versuchen regionalökonomische Theorieansätze wie die neue Wachstumstheorie und die sog. New Economic Geography, die gelegentlich zur Begründung herangezogen werden, Aussagen über Kausalzusammenhänge zwischen Siedlungsstruktur (Agglomerationen) und Wirtschaftswachstum zu identifizieren, doch gelten die Aussagen (wenigstens bisher) stets nur unter stark vereinfachenden und insofern realitätsfernen Annahmen, so dass eine direkte Anwendung auf die realen Verhältnisse unzulässig ist. Jedenfalls rechtfertigen diese Theorieansätze nicht die pauschale Annahme, dass eine Aufgabe der ausgleichsorientierten Politiken

und eine Umlenkung der Fördermittel in wachstumsstarke Regionen und Zentren das gesamtwirtschaftliche Wachstum stärker stimulieren. Ungleichwertige Lebensverhältnisse müssen also nicht deshalb in Kauf genommen werden, weil die knappen öffentlichen Mittel im Interesse der Wachstumspolitik auf die prosperierenden Regionen und Zentren konzentriert werden sollten.

Mit der Darstellung der Metropolregionen wird eine komplexe neue Begrifflichkeit in die Raumordnungspolitik eingeführt. Sinnvoll unterschieden wird hier zwischen den in der Karte dargestellten analytischen „Metropolräumen“ und den im Text behandelten „Metropolregionen“, die sich durch stadtreionale Selbstorganisation als politische Handlungsregionen gebildet haben. In der Leitbildkarte „Wachstum und Innovation“ ist von „Kernen der Metropolregionen“, „engeren“ und „weiteren metropolitanen Verflechtungsräumen“ die Rede. Dies sind beschreibende Kategorien, die durch Analysen der Metropolfunktionen und durch Erreichbarkeitsindikatoren empirisch fundiert sind. Sie stehen in einem zunehmenden Kontrast zu den „Metropolregionen“, die sich gegenwärtig als politische Kooperationsräume konstituieren. Hier beobachten wir eine Tendenz zur räumlichen Ausdehnung, wenn nicht gar Überdehnung, da immer mehr benachbarte ländliche Städte und Kreise „auf den Zug aufspringen“ wollen. Mit der analytischen Begrifflichkeit ist nur schwer vereinbar, wenn die Metropolregion Hamburg den größten Teil der Lüneburger Heide einschließlich des Wendlands umfasst, die Metropolregion Nürnberg bis weit nach Oberfranken reicht und in die Metropolregion Berlin/Brandenburg das gesamte brandenburgische Territorium einbezogen wird. Um nicht missverstanden zu werden: Solche Kooperationen machen Sinn, etwa als strategische Partnerschaft zwischen einer Metropolregion und ihrem weiteren Verflechtungsbereich, aber das ist etwas ganz anderes als das übliche Begriffsverständnis von „Metropolregion“. Hier besteht ein dringender begrifflicher Klärungsbedarf.

Damit zusammen hängt ein weiterer Punkt: Zu Recht wird im Text die Bedeutung der externen Verflechtungen der Metropolregionen herausgestellt, und zwar sowohl der internationalen Verflechtungen als auch der regionalen Beziehungen zwischen den metroregionalen Kernen und den zugehörigen engeren und weiteren Verflechtungsräumen. Im Abschnitt über „Räume mit Stabilisierungsbedarf“ (S. 12) ist die Rede von der „Etablierung von Netzwerken, überregionalen Wachstumsbündnissen und solidarischen Partnerschaften“ bis hin zur „Herausbildung und Weiterentwicklung von großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“.

Der diesen programmatischen Formulierungen zugrunde liegende Gedanke ist durchaus bestechend: Könnten nicht Metropolregionen mit ihren benachbarten zwischenstädtischen und ländlichen Regionen so etwas wie eine strategische Partnerschaft bilden, von der alle Beteiligten profitieren? Aber ist das wirklich eine realistische Perspektive und nicht nur gut gemeinte, aber letztlich leere Raumordnungsrhetorik? Was genau könnten „Verantwortungsgemeinschaften“ sein? Die diesem Leitbild zugeordneten Handlungsansätze geben darauf keine präzisierende Antwort.

Eine interessante neue Raumkategorie sind die „*Wachstumsräume außerhalb der Metropolregionen*“. Es handelt sich hier um überwiegend ländlich strukturierte Räume, die sich in der aktuellen Entwicklung durch Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum und durch eine verhältnismäßig günstige Arbeitsmarktsituation auszeichnen. Sie liegen vor allem im südlichen und westlichen Deutschland und umfassen teilweise frühere Notstands- und Fördergebiete, beispielsweise in Niederbayern und im Emsland. Dass ihre wirtschaftlichen Strukturdaten größtenteils günstiger als jene der Metropolregionen sind, verweist nachdrücklich darauf, dass es völlig irreführend wäre, Wachstum und Innovation allein oder auch nur vorrangig mit den Metropolregionen zu verbinden.

Die „*Räume mit Stabilisierungsbedarf*“ als dritte Kategorie umfassen vor allem strukturschwache ländliche Räume, deren Indikatoren Wanderungsverluste, rückläufige Beschäftigung und hohe Arbeitslosigkeit signalisieren. Sie liegen vor allem in den neuen Ländern, teilweise handelt es sich aber auch um traditionell strukturschwache Regionen im westlichen Deutschland wie z.B. Ostfriesland und die Westpfalz. In der Leitbildkarte wird diese Kategorie nur auf Räume außerhalb der Metropolregionen bezogen, während im Text auch von „frühindustrialisierten“ Räumen die Rede ist. Diese Inkonsistenz ist insofern unverständlich, als es in Deutschland große altindustrielle Gebiete mit anhaltend rückläufiger Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung und gravierenden Arbeitsmarktp Problemen gibt, die durch die gewählte Raumtypisierung gewissermaßen durch die Maschen der Kategorien rutschen. Hierzu gehören nicht nur die (ehemaligen) Montanreviere wie das Ruhrgebiet und das Saarland, sondern auch große Teile des mitteldeutschen Industriegebiets in Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Sicherlich wird keiner bestreiten, dass es sich bei der Stabilisierung der regionalen Entwicklung zur Vermeidung von Abwärtsspiralen um eine wichtige Zielsetzung handelt. Allerdings gibt das Dokument nur vage Antworten auf die Frage, durch welche Strategien die Stabilisierung erreicht werden kann und soll. Die

„Nutzung regionalspezifischer Kompetenzen und endogener Potenziale“ (S. 12) sowie den Verweis auf die Freiraum- und Ausgleichsfunktionen und die Bedeutung interkommunaler Raumentwicklungskonzepte wird man kaum als neue und innovative Ansatzpunkte bezeichnen können, und in dem Abschnitt „Handlungsansätze“ findet man hierzu überhaupt nichts. Es stellt sich auch die Frage, ob eine solche Stabilisierung in den Schrumpfungsregionen unter den Randbedingungen von Globalisierung, Deregulierung und begrenzten Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand überhaupt eine realistische Perspektive ist. Möglicherweise zeigt sich hier wieder das altbekannte Dilemma der Raumordnungspolitik: Politisch beschlossen werden hehre Ziele, aber weil die Instrumente (und insbesondere die Finanzmittel) zu ihrer Realisierung fehlen, erzeugen sie bestenfalls einen Placebo-Effekt.

6 Zum Leitbild 2: Daseinsvorsorge sichern

Das zweite Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ spricht eine zentrale Aufgabe der Raumordnungspolitik in den Zeiten des Infrastrukturausbaus in den 1960er und 1970er Jahren an, die aber in der gegenwärtigen Periode des Um- und Rückbaus infolge des demographischen Wandels und des gewandelten Staatsverständnisses vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum vorsorgenden und aktivierenden Gewährleistungs- und Verantwortungsstaat nichts an Aktualität eingebüßt hat. Der Kommentar hierzu kann insofern relativ kurz ausfallen, als die wesentlichen Aussagen zu unterstreichen sind und auf längere zustimmende Wiederholungen verzichtet werden soll.

Die Sicherung der Daseinsvorsorge in zumutbarer Nähe durch öffentliche und private Versorgungseinrichtungen bleibt eine Kernaufgabe der Raumordnung. Im zweiten Leitbild werden sowohl die unveränderte Bedeutung dieser Aufgabe als auch die damit verbundene Herausforderung unter den gewandelten Rahmenbedingungen in angemessener Form beschrieben: Der regional differenzierte Bevölkerungsrückgang, die Alterung sowie die mit der sozialen und ethnischen Differenzierung der Bevölkerung einhergehende Ausdifferenzierung der Nachfragemuster und Versorgungsbedürfnisse stellen die öffentliche Hand vor erhebliche Anpassungs- und Konzentrationsaufgaben, die durch vielfältige politische Konflikte belastet sind. Der partielle Rückzug des Staates aus der umfassenden Daseinsvorsorge zugunsten – ggf. staatlich gewährleisteter – privater Leistungserbringung hängt teils mit dem gewandelten Staatsverständnis, teils aber auch mit fiskalischen Engpässen aufgrund steigender Folgekosten zusammen. Hinzu kommt der anhaltende

Erneuerungsbedarf der materiellen Infrastruktur (Entwässerung, Straßen, Schul- und Hochschulgebäude usw.), der die öffentlichen Haushalte bei rückläufigen Steuereinnahmen vor zusätzliche Probleme stellt.

Die leitbildgerechte Lösung dieser komplexen Problemstellungen ist eine Mammutaufgabe und kann von der Raumordnung nicht allein, sondern nur in engem Zusammenwirken mit den Fachplanungen geleistet werden. Dabei geht es nicht darum, dass die Raumordnung als eine Art Ober-Koordinator die Ziele und räumlichen Ordnungsraster einseitig vorgibt. Es gilt vielmehr, die Fachplanungen ebenso wie die politischen Entscheidungsträger davon zu überzeugen, dass eine enge Kooperation allen Beteiligten nutzt.

Worin besteht der potenzielle Beitrag der Raumordnung zur Lösung dieser Probleme? Erstens bedarf der Umbau der Infrastruktur und der Einrichtungen der Daseinsvorsorge gerade in Regionen mit zurückgehender Bevölkerung einer sektoral übergreifenden Abstimmung und Koordination. Wenn Leistungen der Daseinsvorsorge unkoordiniert abgebaut und Angebotsstandorte ohne Rücksicht auf die Wirkungen auf andere Infrastrukturbereiche aufgegeben werden, droht vor allem in dünn besiedelten Regionen ein Domino-Effekt, der zu gravierenden Unterversorgungen führen kann, die mit dem Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse nicht mehr vereinbar sind. Die Raumordnung kann hier durch die Stützung von Zentralen Orten mit einer Auffang- und Stabilisierungsfunktion in solchen Gebieten Standorte definieren, wo die geplante räumliche Bündelung solcher Einrichtungen auch bei rückläufigen Tragfähigkeiten deren Existenz sichert.

Ein solcher Ansatz kann jedoch kein einfaches Festhalten an den gewohnten Standards der Daseinsvorsorge und den flächendeckenden Netzen der Zentralen Orte bedeuten, so wie sie gegenwärtig in den Plänen der Landes- und Regionalplanung dargestellt sind. In vielen Infrastruktur- und Versorgungsbereichen wird über neue zumutbare Regel- und Mindeststandards zu diskutieren sein. Dabei wird es auch darum gehen, von gewohnten stationären Formen der zentralörtlichen Leistungserbringung teilweise abzugehen und alternative Bedienungsformen – beispielsweise durch mobile Dienste, Bestell- und Liefersysteme oder Formen halböffentlicher Verkehrsbedienung – zu entwickeln, zu erproben und systematisch einzusetzen. Die dünn besiedelten ländlichen Räume können hier viel von anderen Ländern wie Schweden, Finnland und Kanada lernen. Darüber hinaus wird die Lösung dieser Probleme viel mehr, als wir es bisher in Deutschland gewohnt sind, die Mobilisierung des zivilgesellschaftlichen Selbsthilfepotenzials erfordern. Dabei kann es allerdings nur um ergänzende Leistungen gehen, die

zudem in kooperative öffentlich-private Arrangements einzubetten sind; keinesfalls darf der Verweis auf die bürgerschaftliche Selbsthilfe dazu führen, dass die öffentliche Hand sich einfach zurückzieht und die betroffenen Menschen sich selbst überlässt.

In dem Leitbild wird zu Recht betont, dass das System der Zentralen Orte zur Bewältigung der notwendigen Anpassungsaufgaben auch weiterhin unverzichtbar ist. Nur durch die koordinierte räumliche Bündelung von Einrichtungen lassen sich zirkulär-kumulative Abwärtsspiralen verhindern. In den Raumordnungsplänen werden Rückstufungen und Ausdünnungen der zentralörtlichen Netze durch die Anpassung an die zurückgehenden Tragfähigkeiten von Bevölkerung und Kaufkraft unvermeidlich sein, wobei voraussichtlich die Schicht der Klein- und Grundzentren besonders betroffen sein wird. Vor allem eine Ausdünnung des Netzes der Kleinzentren ist aufgrund von marktlichen Konzentrationsprozessen kaum aufzuhalten. Hingegen haben die Grundzentren mit einer Tragfähigkeit von mindestens 5 000 bis 8 000 Einwohnern im Verflechtungsbereich durchaus eine Chance, ihre zentralörtliche Position als Nahversorgungszentren zu halten. Empirische Untersuchungen zeigen jedenfalls, dass diese Ebene der zentralörtlichen Hierarchie keineswegs pauschal in Frage gestellt werden muss. Allerdings dürfte es zweckmäßig sein, für die Funktion als Auffang- und Stabilisierungszentren eher geeignete Mittel- und Oberzentren zu bestimmen. Eine solche Strategie lässt sich auf die knappe und nur scheinbar widersprüchliche Formel „Stabilisierung durch Konzentration“ bringen.

Ein zweiter Beitrag der Raumordnung liegt darin, dass sie den Fachplanungen eine wertvolle Unterstützung bei den notwendigen Umbau- und Anpassungsmaßnahmen bieten kann. Sie liefert rational begründete, fachliche Argumente für die unvermeidlichen Entscheidungen über die Aufgabe bzw. Beibehaltung von Standorten und kann so wenigstens ein Stück weit zur Rationalisierung der häufig opportunistisch geprägten politischen Entscheidungsprozesse beitragen.

Die komplexe Problematik wird durch das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ insgesamt sachlich und problemadäquat thematisiert. Aus der Sicht der Wissenschaft hätte man sich zwar manche Formulierungen noch etwas deutlicher und pointierter gewünscht, weil die Problematik weniger darin liegt, dass die Probleme noch genauer spezifiziert werden müssten, sondern eher darin, dass im politischen Raum und in der Öffentlichkeit die Tragweite der Probleme und der daraus resultierenden Handlungserfordernisse noch nicht in vollem Umfang bewusst geworden ist.

Diskussionsanregend dürfte auch die Karte zum zweiten Leitbild sein. Hier wird die bis 2050 (!) reichende regionalisierte Bevölkerungsprognose in Beziehung gesetzt zu den Mindesttragfähigkeiten der raumordnerisch ausgewiesenen Mittel- und Oberzentren. Dadurch lassen sich diejenigen Mittel- und Oberzentren identifizieren, deren Verflechtungsbereiche künftig nicht mehr über die notwendigen Mindesttragfähigkeiten verfügen. Erwartungsgemäß liegen die meisten dieser in der Karte als „gefährdet“ bezeichneten Zentren vor allem in den neuen Ländern, aber auch in Südostniedersachsen, Nordhessen und im südlichen Westfalen sind viele Mittelzentren gefährdet.

Es ist zu befürchten, dass diese interessante Karte mancherlei Missverständnisse provoziert, zumal sie zur Kritik einlädt. Selbstverständlich sind längerfristige Bevölkerungsprognosen, die bis zu den mittelfunktionalen Verflechtungsbereichen regionalisiert werden, sehr unsicher und insofern keine zuverlässige Grundlage für planerische Entscheidungen über zentralörtliche Funktionszuweisungen an einzelne Städte. Außerdem liegt der Bestimmung der „gefährdeten“ Zentren ein gewisser Schematismus zugrunde, der sich kaum mit der im Text geforderten Flexibilisierung des Zentrale-Orte-Konzepts vereinbaren lässt. Nimmt man die Karte aber als das, was sie leisten kann, nämlich als eine diskussionsanregende modellhafte Veranschaulichung einer zentralen raumordnungspolitischen Aufgabenstellung, dann erfüllt sie ihren Zweck.

7 Zum Leitbild 3: Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten

Das dritte Leitbild trägt die Überschrift „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“. Ebenso wie im zweiten Leitbild werden auch hier klassische Aufgaben der Raumordnung angesprochen: die Koordination konkurrierender Raumansprüche, der Schutz des Freiraums und der natürlichen Ressourcen, aber auch deren wirtschaftliche Nutzung, die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke, die Gestaltung von Kulturlandschaften, die Anforderungen des Hochwasserschutzes und anderes mehr. Im weitesten Sinne geht es hier um die Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen und um das Management natürlicher Ressourcen. Dass diese traditionelle Raumordnungsaufgabe heute so aktuell ist wie seit eh und je, versteht sich von selbst.

In dem Vorläuferpapier vom September 2005 („Diskussionspapier“) lautete die Bezeichnung dieses Leitbildes noch „Management von Raumnutzungen“. An ihm entzündete sich seinerzeit die meiste Kritik: Es sei in sich widersprüchlich und heterogen und werde der Be-

deutung, die der ökologischen Sicherungsaufgabe im raumordnerischen Zielsystem zukomme, nicht gerecht. Die Kritik war insofern berechtigt, als die drei Leitbilder in gewisser Weise die drei Eckpunkte des Nachhaltigkeitsdreiecks widerspiegeln: Das Wachstums- und Innovationsleitbild korreliert mit dem ökonomischen Pol, die Sicherung der Daseinsvorsorge lässt sich cum grano salis dem sozialen Gerechtigkeitsziel zuordnen, und einige Belange der ökologischen Nachhaltigkeit finden sich in diesem dritten Leitbild wieder. Für einen Ökologen war es schon ein ziemlich starker Tobak, die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, den Erhalt funktionsfähiger Ökosysteme und die Sicherung von Freiräumen unter „Raumnutzungsmanagement“ zu subsumieren, wenn dieses Management zugleich so handfeste ökonomische Belange wie den Abbau von Bodenschätzen, Intensivlandwirtschaft und die Produktion von Bauland umfasst.

Im nunmehr beschlossenen Dokument wurde das dritte Leitbild erheblich überarbeitet und in sich konsistenter ausgestaltet. Allerdings ist das Spannungsverhältnis zwischen ökologischen Sicherungszielen und der ökonomischen Ressourcennutzung geblieben – was auch unvermeidlich, da der flächenbezogenen Raumordnung inhärent ist.

Das dritte Leitbild umfasst drei Schwerpunkte: Erstens wird die Abwägung zwischen den unterschiedlichen Raumnutzungsansprüchen als Kernaufgabe der Regionalplanung angesprochen. Den zweiten Schwerpunkt bildet der Schutz des Freiraums und der natürlichen Ressourcen. Hier geht es um die Schaffung eines großräumigen ökologischen Verbundsystems und um die Verminderung der Flächeninanspruchnahme. Den dritten Schwerpunkt bildet schließlich die Gestaltung von Kulturlandschaften. Mit diesen Komponenten werden sowohl klassische Raumordnungsaufgaben, die heute nicht minder wichtig sind als früher, als auch einige interessante neue Perspektiven angesprochen.

Unter dem breiten Themenspektrum dieses Leitbildes sollen abschließend zwei Aspekte näher beleuchtet werden:

Vor dem Hintergrund der Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung kommt dem sparsamen Umgang mit der Ressource Fläche bekanntlich eine Schlüsselstellung zu. Die (frühere) Bundesregierung hat(te) in ihrer „Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“ vom April 2002 sogar ein konkretes Ziel genannt: die Reduzierung des Freiflächenverbrauchs für Siedlungs- und Verkehrszwecke von seinerzeit 130 ha täglich auf nur noch 30 ha bis 2020. Von dieser Zielmarke ist in dem Leitbild keine Rede mehr. Sicherlich kann man über die Zweckmäßigkeit einer solchen konkre-

ten Zielsetzung sehr unterschiedlicher Meinung sein; vermutlich ist sie unrealistisch, da sie nur mit harten restriktiven Maßnahmen gegen massive Widerstände und mit der Folge problematischer Bodenpreissteigerungen durchzusetzen wäre. Aber immerhin hat(te) die Zielmarke den Vorteil einer klaren Festlegung, an der sich reale Entwicklungen und mögliche Maßnahmen messen lassen (ließen).

Im neuen Leitbild wird diese Frage merkwürdig vage behandelt. Zwar wird die Verminderung der Flächeninanspruchnahme als „tragendes Element einer nachhaltigen Raumentwicklung“ bezeichnet (S. 20). Zwei Sätze später ist aber auch in einer etwas kryptischen Weise die Rede von einer „Weiterentwicklung“ der Flächennutzung für „vielfältige Funktionen, z. B. für Siedlung, Erholung und Verkehr ...“ sowie von veränderten Rahmenbedingungen, die „ein Umdenken und regional angepasste Konzepte“ erfordern (S. 20). Dabei bleibt offen, in welche Richtung das „Umdenken“ erfolgen soll. Verfolgt man die aktuelle Diskussion in den Niederlanden, wo nach dem Regierungswechsel auch in der Raumordnung ein konzeptioneller Schwenk vom Freiraumschutz zum neuen Paradigma „Raum für Entwicklung“ vorgenommen wurde, könnte man aus dem Leitbild auch herauslesen, dass es weniger um eine restriktive Flächenpolitik geht, sondern eher darum, die divergierenden Flächenansprüche gegeneinander abzuwägen und dabei dem Freiraumschutz nicht unbedingt Priorität zuzuerkennen.

Deutlicher wird die Aufgabe des Flächensparens allerdings im Abschnitt „Handlungsansätze“ formuliert. Über die Gretchenfrage, wie die Verminderung der Flächeninanspruchnahme in der Praxis umgesetzt werden soll, werden dort sowohl das traditionelle „harte“ Instrument der regionalplanerischen Festlegung als auch „weiche“ Instrumente wie Flächenmonitoring, regionale Flächenpools und regionales Flächenmanagement genannt. Es bleibt allerdings Skepsis, ob solche Instrumente wirklich ausreichend greifen können, solange viele Gemeinden der Auffassung sind, raumordnerische Restriktionen der Flächenwidmung liefen ihren Interessen zuwider. In der Raumordnungspraxis vieler Bundesländer geht die Entwicklung eher dahin, die regionalplanerische Steuerung im Sinne einer vermeintlichen Kommunalfreundlichkeit aufzuweichen, da viele Gemeinden ihr eine entwicklungshemmende Funktion unterstellen.

Einen interessanten neuen und vielversprechenden Akzent enthält das Leitbild mit der Bezugnahme auf Typen und Qualitäten der Kulturlandschaft. Allein schon das Faktum, dass der Erhalt und die behutsame Weiterentwicklung der Kulturlandschaften mit ihren vielfältigen natürlichen und kulturellen Charakteristi-

ka als eine wichtige Aufgabe der Raumordnung gesehen werden, kann als bedeutsame Innovation gelten. Zwar hat auch das EUREK von 1999 diesem Gedanken bekanntlich einen verhältnismäßig prominenten Stellenwert zugemessen, aber in der Praxis der deutschen Landes- und Regionalplanung genießen der pflegliche Umgang mit Kulturlandschaften und ihre leitbildgerechte Weiterentwicklung bislang noch keine angemessene Beachtung.

Im Text und in der zugehörigen Leitbildkarte wird im Hinblick auf die Aufgabe der Kulturlandschaftsgestaltung eine interessante Typisierung vorgenommen. In den „urbanen Landschaften“ werden die Zentrenentwicklung in den Kernstädten, die Gestaltung der sog. „Zwischenstadt“ (hier bezeichnet als „suburbane und verstädterte Räume“) sowie die Schaffung stadtnaher Freiraumverbünde als vorrangige Aufgaben herausgestellt. Bei den „ruralen Landschaften“ wird vor allem unterschieden zwischen (1) Landschaften mit verhältnismäßig guten Ertragsbedingungen für Ackerbau, nachwachsende Rohstoffe und energetische Biomassenutzung sowie (2) Landschaften, die aufgrund der natürlichen Voraussetzungen eher für extensive Land- und Forstwirtschaft und Tourismus (sowie für Naturschutz) geeignet sind.

Im Abschnitt „Handlungsansätze“ werden darüber hinaus der Beitrag der Raumordnung zum präventiven Hochwasserschutz sowie Aufgaben der Raumordnung im Meeres- und Küstenraum angesprochen. Ebenso wie bei der Entwicklung vielfältiger Landschaftstypen trägt auch auf diesen Handlungsfeldern die Raumordnung nicht die alleinige Verantwortung, sondern bedarf es zur Lösung der vielfältigen Aufgaben und Probleme intensiver Kooperationen mit Fachplanungen wie der Landschaftsplanung, der Wasserwirtschaft, der Landwirtschaft usw. Hier werden Handlungsfelder der Raumordnung genannt, die in Zukunft vermutlich erheblich an Bedeutung gewinnen und das tradierte Selbstverständnis der Raumordnung deutlich erweitern werden.

8 Fazit

Wie sind die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ einzuordnen? Schreiben sie die tradierten Ziele, Grundsätze und Instrumente der Raumordnung fort oder deutet sich ein Kurswechsel an, etwa zugunsten von Wachstum, Wettbewerb, Markt und somit unvermeidlich auch einer Inkaufnahme von mehr Ungleichwertigkeit?

Die Analyse hat gezeigt, dass die Antwort in der Mitte liegt. Das neue Leitbilddokument gibt sicherlich keinen Anlass, um von einem Paradigmenwechsel der

Raumordnungspolitik zu sprechen. Die im Diskussionsprozess um die Erarbeitung der neuen Leitbilder gelegentlich geäußerte Erwartung (oder Befürchtung?), dass sich die Raumordnung vom Prinzip der Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse verabschiede und sich einer ökonomischen Wachstumszielen verpflichteten Entwicklungspolitik unterordne, ist sicher haltlos. Nicht minder unberechtigt sind gelegentlich geäußerte Vorwürfe, die Raumordnung stelle die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung in Frage.

Auf der anderen Seite sind die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien auch kein Plädoyer für ein einfaches „Weiter so“. Im Vergleich zu dem, was in der Raumordnung des Bundes und der Länder in Deutschland an Grundsätzen und Leitbildern üblicher Standard ist, kann dem neuen Dokument ein beträchtlicher Innovationsgehalt attestiert werden. Drei neue Akzente lassen sich ausmachen: erstens die Hervorhebung des Wachstums- und Innovationsziels, zweitens die Neuinterpretation des Ziels der Sicherung der Daseinsvorsorge insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Wandels sowie drittens die Ausdifferenzierung der Zielsetzungen bei der Sicherung natürlicher Ressourcen und der Gestaltung von Kulturlandschaften. Das ist nicht gerade wenig, wenn man die komplizierten Abstimmungs- und Kompromissbildungsprozesse zwischen den Ressorts und den Raumordnungsbehörden der Länder in Rechnung stellt. Jedenfalls macht das Dokument nicht den Eindruck, als stehe die Raumordnung gleichsam mit dem Rücken zur Wand und versuche lediglich, tradierte Positionen zu verteidigen.

Können die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien“ das leisten, was das BROP von 1975 nicht und der Orientierungs- und Handlungsrahmen von 1993/95 allenfalls ansatzweise schafften? Es wäre zu wünschen, dass mit dem Dokument ein breiter öffentlicher Diskurs über die Notwendigkeit und den vielfältigen Handlungsauftrag der Raumordnung einsetzt, auch wenn Skepsis bleibt. Als Pluspunkt dürften sich die Leitbildkarten erweisen, da sie in ihrer Vielschichtigkeit mehr sagen als viele Worte. Ob der Text die Wirkung erzeugt, ist weniger klar. Zweckmäßig ist sicherlich die Kürze des Dokuments, aber in vielen Formulierungen schimmert nicht nur die Fachsprache der Raumordner durch, sondern auch das Bemühen um Kompromisse zwischen den Beteiligten, dem manche pointierte Formulierung in früheren Versionen zum Opfer gefallen ist. Alles in allem ist das Dokument jedoch durchaus geeignet, frischen Wind in die teilweise etwas steril gewordene Raumordnungslandschaft Deutschlands zu bringen.

Zitierte Dokumente

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau – BMBau: Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). – Bonn 1975. = Schriftenreihe „Raumordnung“ 06.002

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau – BMBau: Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. – Berlin 1993

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau – BMBau: Raumordnungspolitische Handlungsrahmen. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung in Düsseldorf am 8. März 1995

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung – BMVBS: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. – Berlin 2006 (www.bbr.bund.de/cln_006/nn_23566/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/Downloads)

Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. – Berlin 2002 (www.bundesregierung.de/frameset.jsp/dokumente/Schwerpunkte/NachhaltigeEntwicklung)

Prof. Dr. Hans H. Blotevogel
Universität Dortmund
Fakultät Raumplanung
Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung
44221 Dortmund
E-Mail: Hans.Blotevogel@uni-dortmund.de