

Leitbilder der Raumentwicklung

Aring, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Aring, J. (2018). Leitbilder der Raumentwicklung. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 1389-1398). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55991297>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Jürgen Aring,
Leitbilder der Raumentwicklung

S. 1389 bis 1398

URN: urn:nbn:de:0156-55991297



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Jürgen Aring

Leitbilder der Raumentwicklung

Gliederung

- 1 Einordnung und Eingrenzung
- 2 Annäherungen
- 3 Drei Generationen von Leitbildern
- 4 Orientierungsanspruch einlösen

Literatur

Der Leitbildbegriff ist schillernd. Doch wo immer Leitbilder thematisiert werden, geht es im Kern um Orientierung und die Vermittlung von Entwicklungsvorstellungen. Vor diesem Hintergrund richtet der Beitrag den Blick auf Leitbilder in der Raumordnung, fokussiert auf die Bundesrepublik Deutschland. Neben einer historischen und begrifflichen Annäherung setzt sich der Beitrag mit den bisherigen drei Generationen von Leitbildern auseinander: dem raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen von 1993 sowie den Leitbildern der Raumentwicklung von 2006 und 2016.

1 Einordnung und Eingrenzung

Seit einiger Zeit werden in Deutschland seitens des Bundes die Begriffe *Raumordnung* und *Raumentwicklung* synonym gebraucht. ▷ *Raumentwicklung* klingt alltäglicher, dynamischer und handlungsorientierter als ▷ *Raumordnung*. Gleichzeitig käme jedoch niemand auf die Idee, umgekehrt *Raumordnung* als Synonym für *Raumentwicklung* zu verwenden, denn räumliche Entwicklung umfasst ein weites Feld, das von vielen raumwirksamen Politikfeldern (z. B. ▷ *Stadtplanung*, Verkehrspolitik, Landwirtschaftspolitik usw.) besetzt wird. In diesem weiten Feld richtet der vorliegende Beitrag den Blick auf Leitbilder in der *Raumordnung*, fokussiert auf die Bundesrepublik Deutschland. Damit versteht er sich als Ergänzung zu anderen Handbuchartikeln über Leitbilder in der räumlichen Entwicklung (Dehne 2005, Jessen 2005, Becker 2010).

2 Annäherungen

2.1 Historische Annäherung

Seit 1997 gibt es den Begriff *Leitbild* im Raumordnungsgesetz. Nach den Erfahrungen mit dem Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen (BMBau 1993) wurde 1997 bei der Novellierung des Raumordnungsgesetzes (ROG) eine von Bund und Ländern gemeinschaftlich getragene Entwicklung von „Leitbildern der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes als Grundlage für die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen des Bundes und der Europäischen Gemeinschaft“ im Gesetz verankert (§ 18 Abs. 1 ROG in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1997). Bei der Novellierung 2008/2009 im Kontext der Föderalismusreform (▷ *Föderalismus*) wurde das Instrument Leitbilder beibehalten, jedoch in eine Kann-Vorschrift gefasst. Seither heißt es: „Bund und Länder können im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung Leitbilder für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen entwickeln“ (§ 26 Abs. 2 ROG).

Bis zu den 1990er Jahren waren Bund und Länder über Jahrzehnte ohne materiell ausgearbeitete Leitbilder für das Bundesgebiet ausgekommen. Das scheint zunächst selbstverständlich zu sein, denn *Raumordnung* war (und ist) in erster Linie Ländersache und fand dort ihren Ausdruck in Landesentwicklungsplänen und vor allem in Regionalplänen (▷ *Landesplanung*, *Landesentwicklung*). Ein räumliches Leitbild für das Bundesgebiet, das mehr als die Addition von Landesplanungen gewesen wäre, hätte schnell unter dem Vorbehalt der Kompetenzüberschreitung gestanden.

Eine solche länderbezogene Argumentation ist zwar einleuchtend und spiegelt die interessenbezogenen Aushandlungsprozesse im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) wider, doch als vollständige Antwort reicht sie bei Weitem nicht aus. Interessant ist ein Rückblick in den 1982 von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) herausgegebenen „Grundriss der Raumordnung“. Dort setzt sich Storbeck (1982: 11 ff.) mit dem Begriff des Leitbildes für die *Raumordnung* auseinander, wobei er weit in die Geschichte der *Raumordnung* und *Landesplanung* in der Bundesrepublik Deutschland zurückschaut. Demnach wurde der Begriff des Leitbildes schon 1953 in die *Raumordnungsdiskussion* eingeführt und in den Folgejahren zu einem zentralen Diskussionsgegenstand. Nach Storbeck war ein Leitbild notwendig, um angesichts der

Unbestimmtheit der Ziele (in heutiger Terminologie wohl Grundsätze) der Raumordnung durch eine Verbindung mit gesellschaftlichen Oberzielen „einen Orientierungsrahmen für die Einzelziele der verschiedenen Teilbereiche“ zu schaffen (Storbeck 1982: 211). Damit erweise sich ein Leitbild als „epochale Ausprägung der Oberziele“ (Storbeck 1982: 212). Auch wenn „epochal“ nicht mit „zeitlos“ gleichzusetzen ist, klingt es doch nach einem überaus festen und dauerhaften Überbau. Der Gedanke, ein Leitbild als Werkzeug zu betrachten, mit dem für einen überschaubaren Zeitraum zeitliche und räumliche Prioritäten aufgezeigt werden, war noch nicht erkennbar.

Im ROG von 1965 fand der Begriff *Leitbild* keinen Platz, auch wenn mit der Raumordnung nach 1965 zunächst die Idee eines weitreichenden Steuerungsanspruchs verbunden war, den man durch räumliche Leitbilder hätte unterstützen können. In der realen Politikwelt mit starken Fachministerien war eine Globalsteuerung durch die Raumordnung nie durchzusetzen. So blieb auch das 1975 von der MKRO beschlossene Bundesraumordnungsprogramm (BROP) folgen- und wirkungslos.

Für die Raumordnung begann daraufhin eine Phase der Koordination durch Information, für die besonders die damalige Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) stand, die mit den Raumordnungsberichten (▷ *Berichte der Stadt- und Raumentwicklung*), der Fachzeitschrift „Informationen zur Raumentwicklung“ und vielfältigen Studien und Analysen zur Raumentwicklung Wissen erzeugte, das im politischen Raum wirken konnte. Die Wissensgrundlagen für Leitbilder waren in jener Zeit immer vorhanden, doch der Schritt hin zu Leitbildern, die Prioritäten setzten und damit im besten Sinne raumordnungspolitisch waren, wurde bewusst vermieden.

Faktisch wurde Raumordnung seit Ende der 1970er Jahre auf Bundesebene eher zur wissenschaftlichen Begleitung der Raumentwicklungsprozesse, während sie in den Ländern vorrangig als ▷ *Regionalplanung* realisiert wurde. Die im ROG verankerten vielfältigen und zum Teil widersprüchlichen Grundsätze wurden nicht durch ein Leitbild ergänzt, weder als epochale Ausbildung von Oberzielen noch als zeitliche und räumliche Prioritäten setzender Orientierungs- und Handlungsrahmen. Charakteristisch war vielmehr ein situatives raumordnerisches Handeln in den Ländern und Regionen, für das die vielfältigen Grundsätze der Raumordnung die unmittelbare und abwägungsoffene Bezugsebene bildeten.

Ganz ohne Leitvorstellungen im Sinne „übergeordneter und zentraler Handlungs-, Auslegungs- und Anwendungsmaximen“ (Turowski/Lehmkuhler 1999: 158) mit einem inhaltlichen Kern und einer Handlungsrichtung ging es gleichwohl nicht. Das Postulat der ▷ *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* und später das Prinzip der ▷ *Nachhaltigkeit* gaben der Raumordnung Halt und Orientierung. Aber diese Leitvorstellungen mündeten nicht in ein Leitbild der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes, das mit illustrierenden Karten von Deutschland unterfüttert war.

Dazu kam es erst seit den 1990er Jahren, zunächst 1992/93 – noch ohne den Gebrauch des Begriffes *Leitbild* – als „Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen“ (BMBau 1993). Diese ersten auch in Karten gefassten Leitbilder der Raumordnung Deutschlands waren ein Resultat aus der Praxis, die auf die deutsche Einheit und die daraus hervorgehenden Handlungserfordernisse reagieren musste. Unter Umgehung des Begriffes *Leitbild* wurde 1992/93 in relativ kurzer Zeit in einer Gemeinschaftsarbeit des zuständigen Bundesministeriums und der damaligen BfLR der raumordnungspolitische Orientierungsrahmen geschrieben und gezeichnet. Die Unterschiede

Leitbilder der Raumentwicklung

zwischen West und Ost, der einsetzende Flächendruck auf Städte und Stadtregionen (▷ *Stadt*; ▷ *Stadtregion*) und die absehbaren großräumigen Gewichtsverschiebungen erzeugten zu Beginn der 1990er Jahre einen Handlungsbedarf, für den eine Ausweitung des Geltungsbereichs des Raumordnungsgesetzes auf die neuen Länder und ein langsamer Aufbau von Landes- und Regionalplanung nach westdeutschem Vorbild allein nicht ausreichte. Schnelligkeit und Handlungsorientierung waren gefragt. So schuf die konkrete Situation der deutschen Einheit für die Raumordnung ein Zeitfenster der Innovation, das von den verantwortlichen Akteuren nicht nur genutzt wurde, um eine Raumordnungsstrategie für die neuen Länder zu skizzieren, sondern um der Raumordnung in Deutschland insgesamt Impulse zu geben (▷ *Innovation, Innovationspolitik*).

Der Orientierungsrahmen mit dem etwas später darauf aufsetzenden Handlungsrahmen war dann offensichtlich so überzeugend, dass 1997 räumliche Leitbilder für das Bundesgebiet im ROG verankert wurden. Die Erarbeitung der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ (MKRO 2006) und die Erneuerung und Ergänzung dieser Leitbilder (MKRO 2016) knüpfen an die Erfahrungen und Beschlüsse der 1990er Jahre an.

2.2 Begriffliche Annäherung

Bei der Novellierung des ROG 1997 wurde der Begriff *Leitbild* im Gesetz nicht näher definiert, obwohl ansonsten bei dieser Novelle erstmalig viele zentrale Begriffe (z. B. ▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*) präzisiert wurden. Wenn ein Begriff eingeführt wird und es nicht drängt, ihn zu definieren, dann scheint er nicht erklärungsbedürftig zu sein, weil er im allgemeinen Sprachgebrauch sicher verankert ist. Oder es wurde bewusst auf eine Definition verzichtet, um einerseits einen Deutungs- und Gestaltungsspielraum zu schaffen und andererseits durch eine begriffliche Unschärfe Konflikte zwischen Bund und Ländern zu vermeiden.

Natürlich war für Verantwortliche in der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung der Leitbildbegriff bei der Aufnahme in das Raumordnungsgesetz nicht unbekannt. Auf die raumordnerische Diskussion zum Leitbildbegriff in den 1950er und 1960er Jahren wurde bereits hingewiesen. Relevant ist der Begriff auch im engen fachlichen Umfeld der ▷ *Raumplanung*. Beispielsweise nutzt die ▷ *Stadtentwicklung* Leitbilder gern, um „bildhafte Konkretisierungen komplexer Zielvorstellungen“ zu beschreiben, die im Zwischenfeld zwischen Konzept und Masterplan angesiedelt sind (vgl. Jessen 2005: 602). Dehne sieht ein Leitbild in der räumlichen Entwicklung als „eine anschauliche, übergeordnete Zielvorstellung von einem Raum, die von der Mehrheit der angesprochenen Menschen und Institutionen mitgetragen werden soll, das raumbedeutsame Handeln Einzelner leiten und so die räumliche Entwicklung lenken soll“ (Dehne 2005: 608).

Ungeachtet verschiedener Definitionsversuche (Jessen 2005, Dehne 2005, Becker 2010) bleibt die Feststellung: Der Leitbildbegriff ist schillernd, auch in der Raumordnung. Der Begriff ist unterschiedlich nutzbar, und es kommt darauf an, was daraus gemacht wird. Giesel (2007) stellt in ihrer Dissertation über den Leitbildbegriff in den Sozialwissenschaften fest: „Was Leitbilder sind, wie sie entstehen, was sie für eine Funktion haben, wie sie wirken und wie mit ihnen umgegangen werden soll, darüber gibt es weder innerhalb einzelner Disziplinen noch zwischen ihnen einen Konsens.“ Doch es „lässt sich ein übergeordneter Zusammenhang feststellen: Wo immer Leitbilder thematisiert werden, geht es um Orientierungsprobleme – insbesondere auch in Hinblick auf die Zukunft, die mehr und mehr als offen und gestaltbar wahrgenommen wird“ (Giesel 2007: 14).

3 Drei Generationen von Leitbildern

3.1 Orientierungsrahmen und Handlungsrahmen 1992–1993

Der Orientierungsbedarf klang bei den ersten raumordnerischen Leitbildern nach der deutschen Wiedervereinigung schon im Titel „Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen“ an. Im Geleitwort stellten die zuständige Bundesministerin Irmgard Schwaetzer und der damalige Vorsitzende der MKRO, Klaus Matthiesen, fest: „Vor dem Hintergrund der deutschen Einheit und mit Blick auf die voranschreitende europäische Einigung entwirft der Orientierungsrahmen Leitvorstellungen für eine ausgewogene dezentrale Raumentwicklung und zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilen des Bundesgebietes. Er leistet zugleich einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Standortes Deutschland im internationalen Wettbewerb“ (BMBau1993: I).

Der Orientierungsrahmen formuliert fünf Leitbilder: (1) *Siedlungsstruktur*, (2) *Umwelt und Raumnutzung*, (3) *Verkehr*, (4) *Europa*, (5) *Ordnung und Entwicklung* (vgl. BMBau 1993). Für diese Themen skizziert er die Perspektiven einer ausgewogenen und nachhaltigen Raumentwicklung für das Bundesgebiet. Zu vier der fünf Leitbilder wurde jeweils eine Karte hinzugefügt, die formal ohne Bedeutung ist und doch eine Wirkung entfaltet. So stellen die Karten explizit keine planerischen Festlegungen dar, sind aber mit der Verabschiedung durch die MKRO als tragfähige räumliche Bilder von den Ländervertretern anerkannt worden.

Die Argumentation konzentriert sich dabei auf Felder, die nicht durch Vorschriften geregelt werden können, sondern durch Konsensbildung und freiwillige Umsetzung auf verschiedenen Handlungsebenen vorangebracht werden müssen. Damit der Orientierungsrahmen nicht in Unverbindlichkeit verpufft, wurde er durch einen kurz darauf verabschiedeten Handlungsrahmen ergänzt, der als mittelfristiges Arbeits- und Aktionsprogramm der Raumordnung angelegt war (BMBau 1995). Aus ihm erwachsen in den Folgejahren Forschungsvorhaben und Modellvorhaben der Raumordnung.

Der Orientierungsrahmen im Verbund mit dem Handlungsrahmen entfaltete vor allem eine Binnenwirkung in die Kreise von Raumordnung und Landesplanung. Er stieß Diskussionen und Forschungsprojekte an, z. B. zur Möglichkeit der Steuerung der Flächennachfrage im Sinne einer Dezentralen Konzentration, und erschloss neue Formate der Raumordnung durch die Verknüpfung von Forschung und Praxis. So wurde die aus der *Stadtforschung* bekannte Vorgehensweise des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) in die Raumordnung transferiert und ein Programm zu Städtenetzen etabliert. Konzeptionelle und praktische Raumordnung wurden zusammengebracht und über Begleitforschung und *Evaluation* flankiert. Daraus entwickelte sich eine neue Raumordnungspraxis der Modellvorhaben der Raumordnung (MoRo), die sich im Laufe der Zeit zu einem selbstverständlichen Ansatz zur Erprobung und Verbreitung neuer Raumordnungsimpulse etabliert hat.

Bemerkenswert ist im Orientierungsrahmen eine Karte mit dem schlichten Titel „Siedlungsstrukturelle Ausgangssituation“ (BMBau 1993: 5). Sie ist den nominalen Leitbildern vorangestellt und liefert scheinbar einen analytischen Vorspann. Tatsächlich enthielt diese Karte aber einen weitreichenden innovativen Impuls, um nicht zu sagen Sprengstoff, der bis heute wirkt. Das Kartenbild konstituiert sich nämlich um Agglomerationen mit internationaler bzw. großräumiger

Leitbilder der Raumentwicklung

Ausstrahlung (▷ *Agglomeration, Agglomerationsraum*). Die Ähnlichkeiten mit dem einige Jahre später einsetzenden Metropolregionendiskurs (▷ *Metropolregion*) und dem 2006 verabschiedeten Leitbild Wachstum und Innovation sind offensichtlich. Es ist bemerkenswert, dass diese Karte als Analyse und damit als These oder Frage ausgestaltet war, denn zu einem entsprechenden Leitbild wäre seinerzeit in der MKRO kein Konsens herstellbar gewesen.

Gleichwohl öffnete sich die Raumordnung schrittweise einem postindustriellen, globalisierungsgesteuerten Raumverständnis, bei dem Metropolen zu Motoren der ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklung werden und folglich die Nähe oder Ferne einer ▷ *Region* zu starken Metropolen zu einem wichtigen Entwicklungsparameter wird (▷ *Metropole/Global City*). Auf diese Weise wies die Raumordnung in den Leitbildern von 1992/93 frühzeitig auf einen neuen Raumentwicklungstrend hin, der schrittweise seinen Niederschlag im Fühlen, Denken und Handeln der Akteure in Metropolen, kleineren Großstädten, Metropolregionen und Peripherien fand (▷ *Peripherie/Peripherisierung*).

3.2 Leitbilder der Raumentwicklung 2004–2006

Nach etwa einem Jahrzehnt galten die Impulse aus dem Orientierungs- und Handlungsrahmen als ausgeschöpft und die aus dem Handlungsrahmen angestoßenen Aktivitäten als abgearbeitet. Gleichzeitig hatten sich die Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung verändert und vor allem die Wahrnehmung dessen verschoben, was als relevant zu gelten hatte. So wurde schrittweise auch in der breiten öffentlichen Diskussion die Globalisierung mit ihren weitreichenden Effekten auf Raumentwicklung wahrgenommen. Der Prozess war keinesfalls neu, doch angesichts der intensiven Beschäftigung mit der deutschen Einheit zunächst politisch verdrängt worden. Dazu zählten insbesondere die Denkanstöße zu Metropolen, Metropolregionen und neuen Peripherien. Daneben wurde der Blick auf die Erkenntnisse zum demografischen Wandel mit seinen Alterungs- und Schrumpfungsprozessen gerichtet (▷ *Demografischer Wandel*; ▷ *Schrumpfung*). Als dritte große Herausforderung wurde eine nachhaltige Raumentwicklung gesehen. Zwar stand Nachhaltigkeit seit den 1990er Jahren dauerhaft auf der Agenda der Raumordnung, doch gerade deswegen schien ein neues Nachdenken mit neuen Handlungsimpulsen angebracht zu sein. Schließlich sollten auch die Verankerung Deutschlands im europäischen Raum und die grenzüberschreitenden räumlichen Bezüge zu den Nachbarn stärker thematisiert werden.

Im Gegensatz zum Orientierungsrahmen 1992/93, der in kurzer Zeit von Fachleuten aus der BfLR und dem zuständigen Bundesministerium erarbeitet wurde, wurde der Leitbildprozess 2004–2006 umfassender und diskursiv angelegt. Mehrere Teilprozesse wurden dabei miteinander verschränkt. Seitens des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) wurde während des Leitbilddiskurses ein neuer Raumordnungsbericht erarbeitet, sodass Fragen aus dem Diskurs vom BBR aufgegriffen und Daten und Analysen aus dem Entwurf des Raumordnungsberichtes in den Diskurs eingespeist werden konnten. Die Organisation des Leitbilddiskurses wurde als externes Projekt vergeben und in enger Abstimmung mit dem BBR und dem zuständigen Bundesministerium bearbeitet (Aring/Sinz 2006a, 2006b).

Zusätzlich wurden Impulse aus Nachbarländern aufgenommen, die etwa raumordnerische Leitbildprozesse initiiert hatten. Aus deutscher Sicht waren die Leitbilder in der Schweiz und den Niederlanden von besonderem Interesse, weil dort – wie in Deutschland – die Globalisierungs- und Internationalisierungsprozesse einen Ausgangspunkt für die Erarbeitung der Leitbilder

bildeten. Dadurch rückten sowohl Metropolregionen und Metropolierungsprozesse wie auch damit verbundene Veränderungen im \triangleright *Städtesystem* und Peripherisierungsprozesse besonders in den Fokus.

Schließlich kristallisierten sich im Laufe des Jahres 2005 die Konturen neuer Leitbilder heraus, die vom BBR dann in Leitbildkarten übersetzt wurden. Die Ergebnisse des Leitbildprozesses und ein Entwurf der Leitbilder wurden auf einer großen Fachkonferenz zur Diskussion gestellt. Anschließend wurden die Entwürfe und Anregungen zu den Leitbildern, der Raumordnungsbericht sowie die ergänzenden Materialien an die MKRO weitergeleitet, wo ein erneuter Diskussionsprozess geführt wurde. Im Jahr 2006 wurden unter der Überschrift „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ drei Leitbilder beschlossen (vgl. MKRO 2006):

- Im Leitbild *Wachstum und Innovation* setzte sich die Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern das Ziel, verstärkt wirtschaftliche Wachstumsimpulse, Innovation und die Entwicklung hin zu einer \triangleright *Wissensgesellschaft* zu unterstützen. Ein besonderer Fokus lag dabei auf Metropolen und Metropolregionen, doch der Blick richtete sich darüber hinaus auch auf Wachstumsräume außerhalb der Metropolregionen, auf Stabilisierungsräume und großräumige Stadt-Land-Partnerschaften. Zentral war der Gedanke, die Metropolräume als Kerne von Wachstumsbündnissen und Verantwortungsgemeinschaften zu betrachten, um einerseits die Potenziale der Metropolisierung zu unterstützen und andererseits einer Polarisierung zwischen Metropolisierung und Peripherisierung zu begegnen.
- Im Leitbild *Daseinsvorsorge* sichern wurde die Aufgabe der Raumordnung, sozialverträgliche und gerechte Standards der \triangleright *Daseinsvorsorge* zu verankern, thematisiert. Dabei wurde ein Spannungsverhältnis zwischen empirischen Trends einer räumlichen Polarisierung und dem die Raumordnung prägenden Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse deutlich. Da dieser Gegensatz nicht aufgelöst wurde, waren die Handlungsansätze prozessorientiert und eher kommunikativ, forschend, experimentell handelnd ausgelegt. Konfrontationen über den rechten Weg der Raumordnung konnten somit in diesem Bereich vermieden werden.
- Das Leitbild *Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten* zielte auf eine Stärkung der Kompetenz und Durchsetzungsfähigkeit der Raumordnung zur überfachlichen sowie überörtlichen Abstimmung und Koordination der verschiedenen Planungen. Charakteristisch für die Raumordnung sind integrierte Perspektiven, wie sie im Landschaftsbegriff (\triangleright *Landschaft*) angelegt sind. Damit setzt die Raumordnung einen ergänzenden Akzent zu eindimensionalen Fachplanungen. Konkrete Ansätze im Leitbild sind Flusslandschaften, urbane und rurale Kulturlandschaften (\triangleright *Kulturlandschaft*) sowie maritime Landschaften, die es jeweils in ihrer Vieldimensionalität zu erkennen und zu gestalten gilt.

Die Leitbilder von 2006, aber ebenso der vorgeschaltete Erarbeitungsprozess wirkten sowohl nach innen in den Kreis der Raumplanung wie auch nach außen, auch wegen der deutlichen Konturierung der Leitbilder und der damaligen Ambition, sich aktuellen Herausforderungen zu stellen und die Raum- und Landesplanung entsprechend zu akzentuieren. Jahre später kommt Priebis rückblickend zu der Feststellung: „Fachlich erfuhren die Leitbilder wegen ihrer thematischen Breite, ihrer politischen Aktualität und der durchaus innovativen Kombination aus Text und Kartendarstellungen überwiegend eine wohlwollende Aufnahme. Ihre klare Wachstumsorientierung – insbesondere im ersten Leitbild – wurde in Politik und Öffentlichkeit kritisch diskutiert“ (Priebis 2014: 12). Immerhin: Es gab eine Diskussion mit Pro und Contra, die für den Raumentwicklungsdiskurs und die Praxis belebend war.

Leitbilder der Raumentwicklung

Insbesondere das Leitbild *Wachstum und Innovation* wurde wegen seiner Betonung der Rolle von Metropolregionen als Träger von Wachstumsbündnissen und Verantwortungsgemeinschaften intensiv rezipiert. Auf der einen Seite wurde es in Raumplanungskreisen als Innovation wahrgenommen und von vielen kommunalen Akteuren aufgegriffen. Auf der anderen Seite wurde es von einem Teil der Raumplanerszene als neoliberaler Auswuchs angesehen und von den Lobbyisten der ländlichen Räume (▷ *Ländliche Räume*) nachdrücklich abgelehnt, weil als Folge eine veränderte Förderkulisse befürchtet wurde. Jenseits dieser Polarisierung hat das Leitbild praktisch geholfen, den Blick auf die Rolle der großen Städte in einer postindustriellen und globalisierten Ökonomie in mancher Hinsicht zu verändern und konkret über kommunale und regionale Ansätze nachzudenken, mit denen sich die aktuelle Dynamik metropolitaner Raumentwicklung unterstützen lässt.

3.3 Überarbeitung und Ergänzung der Leitbilder 2013–2016

Ab 2013 wurde ein neuer Leitbildprozess initiiert, in dem die Leitbilder von 2006 überarbeitet, aktualisiert und ergänzt wurden. In diesem jüngsten Leitbildprozess ging die Initiative von der MKRO aus, die die Wirkung der Leitbilder von 2006 beobachtet und daran anknüpfend mehrere Beschlüsse zur Weiterentwicklung der Leitbilder gefasst hatte. Angestrebt wurde eine Aktualisierung der Leitbilder von 2006, mit dem vorangegangene Kritiken aufgefangen, sichtbare Lücken geschlossen und veränderte Rahmenbedingungen aufgegriffen werden sollten. So wurde beispielsweise das Metropolenkonzept um grenzüberschreitende Metropolregionen und Regiopolen ergänzt. Gleichzeitig ergab sich die Möglichkeit, einen als neoliberal wahrgenommenen polarisierenden Ansatz der Raumentwicklung wieder einzudämmen.

Die Federführung wurde dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung übertragen, das einen Konsultationsprozess organisierte. Im kleinen Kreis der MKRO wurde ein Entwurf abgestimmt, der von der Fachöffentlichkeit mit Zustimmung, Anregungen und Bedenken kommentiert werden konnte. Ein auf diese Weise geöffnetes Verfahren spricht viele Personen und Institutionen an, zudem ist es transparent. Allerdings ist es auch wenig dynamisch. Während sich in fachlichen Diskussionsveranstaltungen Kritik verdichten und inhaltlich zuspitzen kann, neigen schriftliche Kommentierungen eher zu einer ausgewogenen Betrachtung mit der Anerkennung vieler positiver Aspekte, denen dann einige Verbesserungsvorschläge nachgeschoben werden. Warum sich aber einzelne Anregungen durchsetzen und andere verworfen werden, bleibt unklar.

Die sichtbarste Wirkung des Konsultationsprozesses bestand in der Hinzunahme eines vierten Leitbildes *Klimawandel und Energiewende* gestalten. Dabei wurden im Bereich Klimawandel (▷ *Klima, Klimawandel*) die Erkenntnisse zu ▷ *Hochwasserschutz*, Küstenschutz, gefährdeten Berggebieten, Hitzefolgen, Wasserknappheit usw. aufgegriffen, die im letzten Jahrzehnt vielfältig erforscht wurden. Noch aktueller ist das Kapitel „Ausbau der Erneuerbaren Energien und der Netze steuern“ (▷ *Erneuerbare Energien*). Hier begibt sich die Raumordnung vorsichtig auf ein konfliktreiches Politikfeld, auf dem die Hauptakteure allerdings im Umwelt- und Wirtschaftsministerium (Energiepolitik, Trassenausbau) zu finden sind. Angesichts der räumlichen Konflikte vor Ort, die mit dem Umbau der ▷ *Energiepolitik* einhergehen, ist aber auch die Raumordnung mit ihrer Verfahrens- und Partizipationskompetenz gefordert. Verzichtet wurde allerdings auf eine Vernetzung des Energiethemas mit dem Leitbild 1 *Wettbewerbsfähigkeit stärken*, was angesichts des Dezentralisierungspotenzials der Energiewende möglich gewesen wäre. Ein solcher Vorstoß hätte allerdings zu ähnlich vehementen Diskussionen führen können wie 2006 der Metropolenansatz. Einem solchen Risiko ist die MKRO 2016 aus dem Weg gegangen.

In der Entwurfs- und Konsultationsphase wurde von verschiedenen Seiten an den Leitbildentwürfen eine gewisse Zaghaftheit kritisiert. Stellvertretend dafür mögen die Reaktionen des Beirats für Raumordnung (Beirat 2013 und 2015) und des Ad-hoc-Arbeitskreises der ARL (ARL 2013) stehen. Beide Kommentare äußerten sich in der Form höflich und anerkennend zu den Aktualisierungen, blieben in verschiedenen Punkten aber kritisch. Danach würden sich die Leitbilder zwar mit wichtigen Fragen auseinandersetzen, aber in Teilen hinter den Erkenntnissen der fachlichen Diskussion zurückbleiben, die sich infolge der Leitbilder von 2006 ergeben hätten. Auch auf der Deutschen Regionalplanungstagung 2014 wurden sowohl der Prozess als auch der Leitbildeffekt des bis dahin vorliegenden Leitbildentwurfes kritisch diskutiert (Gustedt 2014: 32). Ungeachtet dieser Kritik aus dem Konsultationsprozess ist es kurz nach der Verabschiedung der Leitbilder noch zu früh, um ihre Wirkmächtigkeit zu beurteilen.

4 Orientierungsanspruch einlösen

Der Begriff *Leitbild* ist unscharf und kann dementsprechend vielfältig verwendet werden. Doch vielleicht liegt gerade darin seine Tauglichkeit für Handlungsfelder, die wie Raumplanung und Landesplanung immer auch politisch aufgeladen sind. Denn wo immer Leitbilder thematisiert werden, geht es im Kern um Orientierung und die Vermittlung von Entwicklungsvorstellungen. Die Verwendung von wie immer gearteten Leitbildern kann zu Entscheidungsprozessen beitragen und lässt doch großen Spielraum für zukünftiges Handeln.

Wichtig bleibt die Frage, ob Leitbilder in der Raumordnung als allgemeingültiger Überbau oder als zeitlich begrenzte Prioritätensetzungen anzulegen sind. Hierzu hat es in der langen Geschichte der Raumordnung durchaus unterschiedliche Vorstellungen gegeben. Mittlerweise gibt es in Deutschland drei Generationen von Leitbildern der Raumordnung, die mit Handlungsstrategien verknüpft wurden und so ein mittelfristiges Arbeits- und Aktionsprogramm der Raumordnung bildeten. Damit schufen sie im Prinzip eine zeitliche und räumliche Prioritätensetzung, die in der Praxis allerdings unterschiedlich scharf ausgeprägt war.

Prioritätensetzungen können aber mit den der Raumordnung innewohnenden unveränderlichen Grundsätzen sowie mit den grundlegenden Postulaten wie Gleichwertigkeit oder Nachhaltigkeit in Widerspruch geraten. Das kann zur Folge haben, dass Leitbilder heftig umstritten sein können, weil sie eine zeitlose Richtigkeit des gewohnten raumordnerischen Handelns infrage stellen und von der Raumordnung mehr Beweglichkeit einfordern. Es kann aber auch dazu führen, dass Leitbilder belanglos bleiben, wenn sie im Beschreibenden und Analytischen verhaftet bleiben. Insofern ist immer wieder neu darum zu ringen, dass Leitbilder der Raumentwicklung den Orientierungsanspruch auch einlösen.

Literatur

Aring, J.; Sinz, M. (2006a): Neue Leitbilder der Raumentwicklung. Ein Impuls zur Modernisierung der Raumordnung. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (6), 451-459.

Aring, J.; Sinz, M. (2006b): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnung im Diskurs. In: disP – The Planning Review 165 (2), 43-60.

Leitbilder der Raumentwicklung

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2013): Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland 2013. Positionspapier aus der ARL 96. Hannover.
- Becker, H. (2010): Leitbilder. In: Henckel, D.; von Kuczowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F.: Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, 308-312
- Beirat für Raumentwicklung (2013): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013. Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung vom November 2013. Berlin.
- Beirat für Raumentwicklung (2015): Stellungnahme zu Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Bonn.
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Bonn.
- Dehne, P. (2005): Leitbilder in der räumlichen Entwicklung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 608-614.
- Giesel, K. (2007): Leitbilder in den Sozialwissenschaften. Begriffe, Theorien und Forschungskonzepte. Wiesbaden.
- Gustedt, E. (2014): Leitbilder der Raumentwicklung. Ein hasenfüßiger Entwurf? In: Nachrichten der ARL 44 (4), 32-33.
- Jessen, J. (2005): Leitbilder der Stadtentwicklung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 602-608.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- Priebs, A. (2014): Was ist neu an den neuen Leitbildern der Raumordnung? In: Nachrichten der ARL 44 (2), 12-15.
- Storbeck, D. (1982): Das „Leitbild“ der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Der Grundriss der Raumordnung. Hannover, 211-216.
- Turowski, G.; Lehmkuhler, G. (1999): Raumordnerische Konzeptionen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover, 157-172.

Bearbeitungsstand: 07/2018