



Bundesministerium
für Verkehr und
digitale Infrastruktur



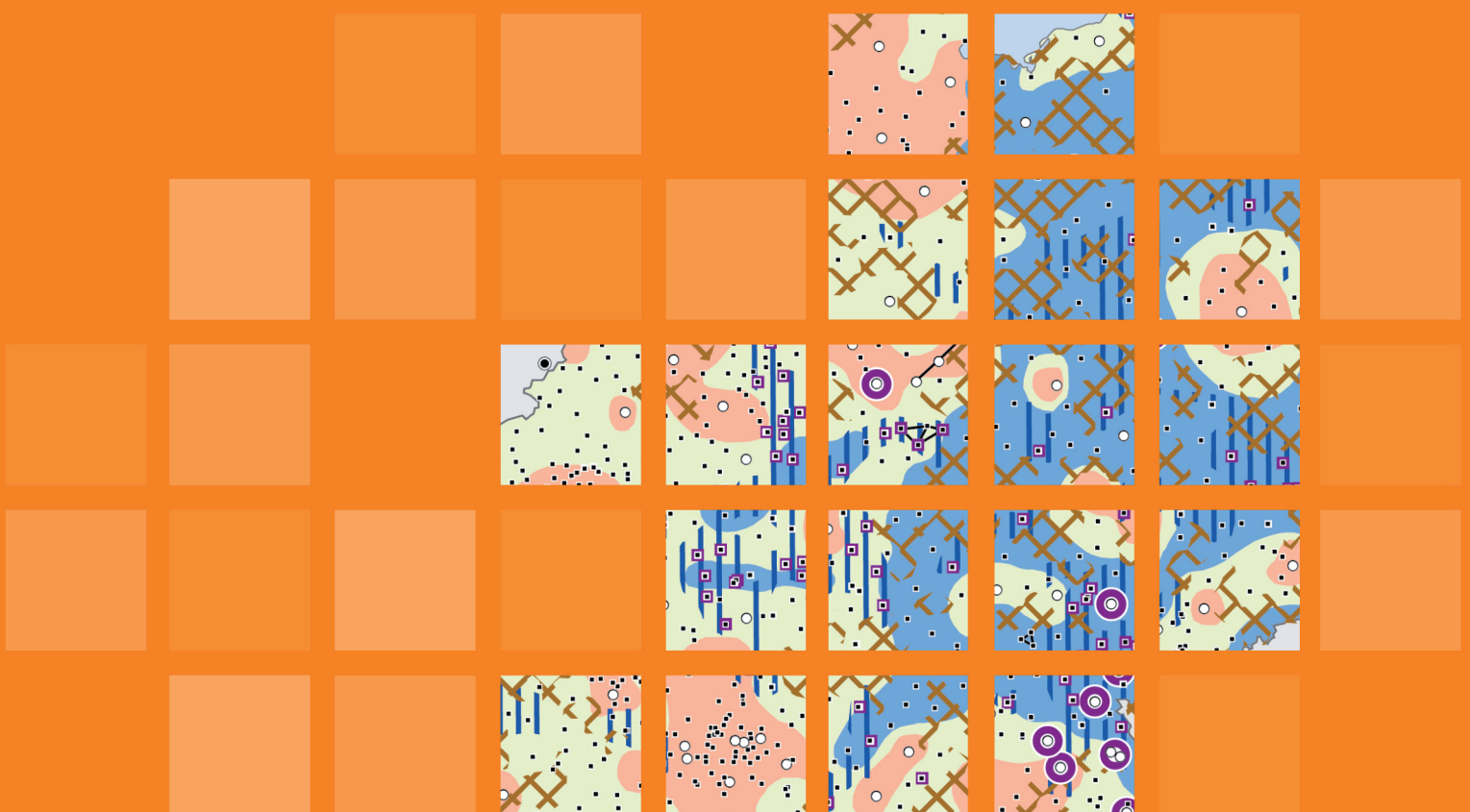
MORO

MORO Informationen · Nr. 14/4 · 2017

Diskussionsforum Raumentwicklung

Leitbilder in der Raumentwicklung

Ein MORO-Forschungsfeld





MORO Informationen · Nr. 14/4 · 2017

Diskussionsforum Raumentwicklung

Leitbilder in der Raumentwicklung

Ein MORO-Forschungsfeld

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

die räumliche Entwicklung unseres Landes erfolgt nach gesetzlich verankerten Leitvorstellungen. Ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse sind das Ziel. Die Leitvorstellungen werden konkretisiert durch Leitbilder der Raumentwicklung, die über die Landes- und Regionalplanung bis in die Flächennutzungs- und Bebauungspläne der Kommunen hineinwirken. Die Leitbilder betreffen damit jeden und jede - dennoch kennen sie die meisten vermutlich nicht.

Deshalb haben wir für das vierte Diskussionsforum die Leitbilder der Raumentwicklung zum Thema gemacht. Das Diskussionsforum ist eine Veranstaltungsreihe, die über die „Fachcommunity“ hinaus ein breiteres Publikum erreicht.

Die Leitbilder legen eine Richtung fest, die auf die Entwicklung und die Lebensqualität in allen Teilräumen unseres Landes Auswirkungen hat. Die Umsetzung der Leitbilder erfolgt auf verschiedenen Ebenen beim Bund, in den Ländern, den Regionen und den Kommunen. Sie müssen von Politik, Praxis, Verwaltung und Wissenschaft getragen werden.

Die derzeit gültigen Leitbilder der Raumentwicklung wurden von der Ministerkonferenz für Raumordnung 2016 beschlossen. Wie hilfreich sind sie als Instrument, wie werden sie auf den verschiedenen Ebenen der Planung umgesetzt, wie von Politik – etwa Wirtschafts- und Gesundheitspolitik – und Fachplanungen – etwa Verkehrsplanung, Umweltschutz – beachtet?

Um die Diskussion überschaubar zu halten, haben wir eines der vier Leitbilder herausgegriffen: Das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“. Daseinsvorsorge, ein sperriger Begriff, von denen es in der Raumordnung einige gibt. Er bedeutet nicht weniger, als die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit dem Lebensnotwendigen sicherzustellen, egal, wo sie wohnen: von der Gesundheitsversorgung über Bildung bis zu Abfallentsorgung und Anbindung an den ÖPNV. Das wiederum ist der Kern für die Sicherung „gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen“, ein Ziel, dem wir uns verpflichtet haben.

Wir haben das Thema Daseinsvorsorge gewählt, weil es Thema des Raumordnungsberichtes 2017 ist und eines der großen Zukunftsthemen - Stichworte Landflucht und Verstädterung. Das Thema ist hochaktuell.

Das Ergebnis des Diskussionsforums ist hier zusammengefasst. Die Leitbilder der Raumentwicklung, auch eine Kurzfassung in Form eines Flyers, finden Sie auf www.bmvi.de/raumordnung. Wer mehr über Raumordnung erfahren möchte, kann sich hier über die vielfältigen Themen informieren oder auch beim Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): www.bbsr.bund.de.

Viel Vergnügen bei der Lektüre, wir freuen uns über Feedback!

Ihre Vera Moosmayer

Inhalt

Vorwort	4
„Leitbilder - quo vadis?“	6
Thesen und Botschaften der Referenten des vierten Diskussionsforums Raumentwicklung am 23. Juni 2017	7
Einführung in das Thema des vierten Diskussionsforums	10
Bedeutung von Leitbildern für die Raumentwicklung	11
Bedeutung von Leitbildern für die Stadtplanung	13
Podiumsdiskussion: Sinn und Zweck von Leitbildern	14
Leitbilder in der Praxis am Beispiel „Daseinsvorsorge“	16
Zentrale-Orte-System konsequent anwenden	16
Kooperationen ausbauen	19
Versorgung dünn besiedelter ländlicher Räume sichern	21
Erreichbarkeit sichern	22
Zusammenfassung und Empfehlungen	23
Kurzüberblick über die Leitbilder	26
Weitere Informationen und Links	28
Kontakt	29
Impressum	30

„Leitbilder - quo vadis?“

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat am 9. März 2016 neue Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland verabschiedet. Die Raumordnung setzt die räumlichen Rahmenbedingungen für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes. Sie nimmt in Zeiten mancherorts wachsender, andernorts schrumpfender Bevölkerungszahlen, stark zunehmender Mobilität und Migrationsbewegungen, der Digitalisierung von Produktions- und Arbeitswelt, des Ausbaus regenerativer Energien (Energiewende) und strenger EU-Vorgaben insbesondere im Umweltschutz eine Schlüsselrolle in der politischen Diskussion um die Gestaltung unserer Umwelt ein. Die Raumordnung von Bund und Ländern sieht in den vier strategischen Leitbildern

1. „Wettbewerbsfähigkeit stärken“,
2. „Daseinsvorsorge sichern“,

3. „Raumnutzungen steuern und nachhaltig entwickeln“,
 4. „Klimawandel und Energiewende gestalten“
- ihre gemeinsame Orientierung, die gleichzeitig dem Nachhaltigkeitsprinzip und dem räumlichen Zusammenhalt gerecht wird. Die Leitbilder stehen gleichberechtigt nebeneinander. Die in den Leitbildern formulierten Handlungsstrategien und -ansätze sollen Anhaltspunkte für ihre weitere Konkretisierung geben. Der Verabschiedung war eine umfassende Konsultation der Öffentlichkeit und Fachöffentlichkeit zum Entwurf der MKRO von 2013 vorausgegangen. Die Leitbilder sind in voller Länge hier veröffentlicht: www.bmvi.de/DE/Themen/Raumentwicklung/Leitbilder/leitbilder.html.
(Quelle: Quo Vadis Deutschland? Leitbilder der Raumentwicklung, BMVI, Juni 2017)

Viertes Diskussionsforum Raumentwicklung „Leitbilder in der Raumentwicklung“ Thesen des BMVI zur Diskussion

1 Sinn und Zweck von Leitbildern

Die Leitbilder sind eine gemeinsame Strategie der Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern zur Erreichung der gesetzlich festgelegten Ziele. Sie geben heute wichtige Impulse für Regionen und Länder. Leitbilder sind nötig, um die Ziele der Raumordnung zu erreichen. Es gibt kein besseres Instrument. Leitbilder brauchen eine lange Halbwertszeit. Der Zeithorizont sollte daher mindestens eine Dekade betragen, auf kurzfristige Trends und Entwicklungen muss nicht reagiert werden.

2 Inhalt der Leitbilder

Die derzeitigen Leitbilder greifen die wichtigsten Themen auf und tragen dazu bei, dass sich der Raum in Deutschland innovativ, nachhaltig und zukunftsweisend entwickeln kann. Die übergeordneten Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung betreffen indirekt jeden Bürger. Sie sind in der Öffentlichkeit zu wenig präsent. Der Erstellungsprozess sollte begleitet sein von Vorschlägen und Anregungen der Bevölkerung. Die Leitbilder gewichten einzelne raumbedeutsame Felder ausgewogen. Besonders die Daseinsvorsorge erhält den ihr gebührenden Stellenwert.

3 Umsetzung von Leitbildern

„Grau, teurer Freund, ist alle Theorie“: Leitbilder bewirken nichts, wenn sie nicht in die Praxis umgesetzt werden. Die Leitbilder richten sich an alle Träger von Planungsbelangen in Deutschland. Jeder sollte sie befolgen und in seine Planung mit einfließen lassen und im gegebenen Fall seine Fachplanung entsprechend justieren.

Die Umsetzung von Leitbildern sollte von einem Monitoring begleitet werden. Nur wenn die Realisierung sichergestellt wird, erfüllen die Leitbilder ihren Zweck.

Das vierte Diskussionsforum Raumentwicklung am 23. Juni 2017 in der HafenCity Universität Hamburg hat sich diese Leitbilder und ihre Umsetzung zum Thema gemacht und dabei das Leitbild 2 – „Daseinsvorsorge sichern“ – in den Mittelpunkt gestellt. Dabei sollten u. a. folgende Fragen diskutiert werden:

- Unterstützen die Leitbilder der Raumordnung die gewünschte Entwicklung?
- Sind sie ein zeitgemäßes Instrument zur Umsetzung von Zielen?
- Fördern die Leitbilder der Raumordnung eine aktivierende, zukunftsgerichtete Raumentwicklung?
- Wer ist der Adressat? Wer muss wie umsetzen?
- Wie stark sind die Leitbilder gegenüber zunehmend „mächtigen“ Fachplanungen?

Thesen und Botschaften der Referenten des vierten Diskussionsforums Raumentwicklung am 23. Juni 2017

Die Referenten für das vierte Diskussionsforum waren gebeten, vorab zentrale Thesen und Botschaften zu formulieren:

Prof. Dr. Jörg Knieling, HafenCity Universität Hamburg, Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung, Mitglied des Beirats für Raumentwicklung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur – BMVI, Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung – ARL

1. Leitbilder der Raumentwicklung sollten Zukunftsthemen aufgreifen, so dass diese im Weiteren in die raumrelevanten Politikfelder sowie in die Planungspraxis einfließen und dort Wirkung entfalten können. In den aktuellen „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung“ von Bund und Ländern ist es gelungen, neue und für die Raumentwicklung maßgebliche Themen, wie Klima und Energie, aufzunehmen. Dagegen werden andere Themen mit hoher Raumbedeutsamkeit, etwa die Digitalisierung, zu nachrangig und undifferenziert behandelt.

Bei der Digitalisierung wird in den Leitbildern in erster Linie der Breitbandausbau genannt und darüber hinaus darauf hingewiesen, dass Potenziale der Digitalisierung

in Bezug auf andere Infrastrukturleistungen erschlossen werden sollen. Dies erscheint angesichts der absehbaren Tiefe und Reichweite der Umgestaltung der Arbeits- und Lebenswelten durch Technologien der Digitalisierung zu kurz gegriffen. In Konzepten wie Smart City oder Smart Region wird der Digitalisierung das Potenzial zugeschrieben, bestehende Muster der Raumnutzung, etwa im Bereich Mobilität, grundlegend zu modifizieren.

2. Leitbilder müssen in Bezug auf ihre inhaltliche Ausrichtung konsistent sein, damit sie als Instrument strategischer Raumentwicklung Orientierung geben können. Die aktuellen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung“ von Bund und Ländern erfüllen diese Anforderung nicht. Vielmehr geben sie widersprüchliche Signale.

Die aktuellen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung“ zielen beispielsweise darauf, die Wachstumsfunktion der Metropolregionen zu verstärken und zu fördern, obwohl dies – entgegen der Ausgleichszielsetzung gleichwertiger Lebensbedingungen – die Strukturschwäche vieler ländlicher Räume weiter verschärft. Sie streben einerseits eine nachhaltige Raumentwicklung an, lassen andererseits aber keine konsequente Abkehr von der bestehenden Siedlungs- und Verkehrsentwicklung erkennen, die maßgeblicher Auslöser für Flächenverbrauch und CO₂ Emissionen ist.

3. Leitbilder müssen Offenheit für kontroverse Debatten erkennen lassen, insbesondere wenn sich daraus grundsätzliche Veränderungen der Raumnutzung ergeben können. Eine derartige Kontroverse besteht beispielsweise bei der Thematik Wachstumsorientierung versus Nachhaltigkeit. Die aktuellen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung“ greifen diese Thematik nicht auf.

Wie kann eine zukünftige Entwicklung aussehen, die nachhaltig mit den natürlichen Ressourcen umgeht? Die Kritik an dem bestehenden, auf quantitatives Wirtschaftswachstum (BIP) ausgerichteten Entwicklungspfad hat in den vergangenen Jahren eine Reihe konkurrierender Konzepte hervorgebracht, etwa Green Growth, Postwachstum oder Degrowth. Diese haben unterschiedliche Auswirkungen auf die Raumnutzung. Die Leitbilder für die Raumentwicklung sollten Impulse der Wachstumskritik aufgreifen, Wider-

sprüche und Lösungsansätze aufzeigen und diese in ihr Zielgerüst aufnehmen.

4. Leitbilder erfordern einen intensiven und vielfältigen fachöffentlichen Dialog, damit sie die gewünschte Wirkung erzielen können. Die aktuellen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung“ erfüllen diese Anforderung nicht. Das BMVI sollte deshalb die weitere Umsetzung mit einem intensiven Dialogprozess begleiten.

Da es sich bei Leitbildern um ein informelles Instrument handelt, geht von ihnen keine Bindungswirkung aus. Sie erzielen nur dann eine Wirkung auf die räumliche Planung der verschiedenen Ebenen und raumbedeutsame Fachplanungen, wenn ein intensiver Kooperations- und Dialogprozess während und nach der Erarbeitung stattfindet. Dies führt zu Identifikation der Beteiligten mit den Leitbildern („Ownership“) und in der Folge zu Selbstverpflichtung („Commitment“) und Engagement bei der Umsetzung. Der Prozess der aktuellen Leitbilder war diesbezüglich zu defensiv und intern ausgerichtet.

Andrea Lagemann, Ministerium des Innern und für Sport, Rheinland-Pfalz, Referatsleiterin Grundsatzfragen, Siedlungsentwicklung, Raumbewertung

1. Anforderungen an Leitbilder sind nicht zu hoch zu formulieren. Sie stellen einen ersten Etappensieg zur Erreichung der formulierten Ziele dar! Nicht mehr, aber auch nicht weniger!

Ein Kritikpunkt an den Leitbildern ist, dass die Wirksamkeit für die Planungspraxis begrenzt ist, auch weil sie recht unscharf formuliert sind. Auch werden aktuelle Diskussionen, innovative Ansätze und Zukunftsvisionen vermisst. Bei dieser Sichtweise werden die Leitbilder jedoch mit Anforderungen überfrachtet, denen sie allein schon durch ihren Entstehungsprozess nicht gerecht werden können. An der Erarbeitung sind alle Bundesländer beteiligt; sie alle müssen sich in den Leitbildern wiederfinden. Die Leitbilder können nur den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen, wenn sie quasi als Raumordnungsplan des Bundes verstan-

den sein wollen. In erster Linie bilden sie einen orientierenden Rahmen. Sie bedürfen jedoch, um wirksam zu werden, noch der Umsetzung. Von daher stellen sie einen ersten wichtigen Baustein dar. Der Prozess zur Zielerreichung ist damit aber noch lange nicht abgeschlossen.

2. Nun bedarf es einer mutigen Umsetzung - und zwar nicht nur durch die Träger der Raumordnung. Vielmehr ist kooperatives Handeln aller Akteure gefragt!

Welche Wirkung die Leitbilder entfalten, hängt letztendlich davon ab, wie mutig oder auch mutlos diese umgesetzt werden. Von daher ist es auch nicht sachgerecht, von mutlosen Leitbildern zu sprechen. Mutlos kann nur deren Umsetzung sein. Wobei der Appell des Mutes nicht nur an die Träger der Raumordnungspläne zu richten ist. Einige raumstrukturelle Probleme lassen sich durch die Instrumente der Raumordnung nicht lösen. Ein Klassiker sind die siedlungsstrukturellen Probleme in Stadt-Umland-Verflechtungen, die nur im Wege der interkommunalen Kooperation zu einer wirklich befriedigenden Lösung geführt werden können. Ein weiteres Beispiel, bei dem die Instrumente der Raumordnung ganz schnell an Grenzen stoßen und welches in erster Linie das Engagement vor Ort erfordert, ist die Integration von Flüchtlingen. Die Umsetzung der Leitbilder erfordert kooperatives Handeln aller Akteure, u. a. der Fachplanungsträger, der Vertreter der Bauleitplanung, der Vertreter der Kammern und Verbände und der Privatwirtschaft.

Guido Sempell, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Amt für Landesplanung und Stadtentwicklung

1. Im Vergleich zu den Leitbildern von 2006, die die Idee der Metropolregionen sehr stark in den Mittelpunkt gestellt haben, empfinde ich aktuell eher eine Verunklarung und Vielstimmigkeit in den Leitbildern: Kooperation ist das unbestimmte Zauberwort für Metropolregionen mit und ohne ländlichen Raum, für Wachstumsregionen, Regiopolen und den ländlichen Raum, wo immer das ist. Grenzübergreifende Metropolregionen kommen hinzu.

2. Metropolregionen ersetzen nicht räumliche Planung. Dies zeigt sich gerade auch in der Metropolregion Hamburg.

3. Die Leitbilder sind nicht mutig genug und bleiben m. E. deutlich hinter den erlebbaren Raumentwicklungsprozessen zurück: Digitalisierung, Zuwanderung, Schwarmstädte etc.

Ingo Egloff, Vorstand Hafen Hamburg Marketing e.V.

1. Leitbilder dürfen nicht eindimensional z. B. nur auf Wohnen/Stadtentwicklung ausgerichtet sein. In Hamburg z. B. den Sprung über die Elbe nur unter dem Aspekt Wohnen/Stadtentwicklung zu betrachten, reicht nicht, wenn nicht gleichzeitig der Bereich Hafenentwicklung/ Masterplan Industriepolitik und die damit verbundenen Konkurrenzen betrachtet werden.

2. Ressortplanung neben einer übergeordneten Leitbilddiskussion führt nicht immer dazu, dass beides kompatibel ist.

3. Staatliche Planungsprozesse sind auch durch die Verrechtlichung langsam. Ein Leitbild muss genügend Flexibilität gewährleisten, um neue, zum Teil überlagernde Entwicklungen zu berücksichtigen. Bestimmte Entwicklungen z. B. im Bereich Digitalisierung/Verkehrssteuerung/ Lenkung eröffnen neue Möglichkeiten und die Entwicklung geht mit großer Geschwindigkeit voran. Inwieweit verändert die Industrie 4.0, u. a. der 3-D-Druck die Flächenbedarfe

Hildegard Zeck, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Referat 303 Raumordnung und Landesplanung

1. Das Zentrale-Orte-Konzept ist ein Orientierung gebendes Raumstrukturkonzept für räumliche Wachstums- und Schrumpfungprozesse. Das macht das Konzept bundesweit tauglich und robust.

2. Die Zentrale-Orte-Systeme (ZOS) in den Landesraumordnungsplänen der Länder müssen mehr sein als Raum-

ordnungssymbolik! Die ZOS müssen räumlich konkretisiert werden, an sie müssen Ziele und Planungsaufträge gebunden werden.

Jakob Richter, Geschäftsführer Metropolregion Hamburg

1. Die Leitbilder für die Raumentwicklung sind wichtig, weil sie den Raum unabhängig von Verwaltungsgrenzen als funktionalen Raum betrachten. Das haben sie mit den deutschen Metropolregionen gemeinsam, die auch alle in funktionalen Räumen arbeiten. Dabei geht es den Metropolregionen nicht nur um das Leitbild 1 (Wettbewerbsfähigkeit), sondern gerade auch um das zweite Leitbild (Daseinsvorsorge). Metropolregionen haben hier als verbindendes Element von städtischen und ländlichen Räumen viel zu bieten.

2. Die Leitbilder für die Raumentwicklung gewinnen einen großen Teil ihrer „Wirkungsmächtigkeit“ dadurch, dass sie den Akteuren vor Ort „helfen“, Handlungsansätze zu generieren. Das geht weit über die Raumplanung im engeren Sinne hinaus. Ich werde anhand von drei Leitprojekten der Metropolregion Hamburg zeigen, was abseits von formaler Planung an Handlungsansätzen möglich ist (Demografie und Daseinsvorsorge, Innenentwicklung und Erreichbarkeitsanalysen).

Stefan Gerwens, Leiter Ressort Verkehr (VEK), ADAC e.V.

1. Pkw (auch Mitnahmeverkehr) ist und bleibt tragende Säule der Mobilität.

2. Multimodalität und Verknüpfung der Mobilitätsoptionen sind zu fördern.

3. Auch Autofahrer wünschen sich eine Verbesserung des ÖPNV im ländlichen Raum.

Einführung in das Thema des vierten Diskussionsforums

Vera Moosmayer, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

Vera Moosmayer betont zunächst die Bedeutung des Diskussionsforums Raumentwicklung als Veranstaltungsformat, das den Raum bietet, aktuelle Fragen der Raumentwicklung außerhalb der Tagesarbeit mit unterschiedlichen Ebenen und Disziplinen zu diskutieren.

Die Leitbilder der Raumentwicklung sind ein Thema, das diese interdisziplinäre Diskussion in besonderem Maße benötigt. Sie sollen ein Wegweiser sein bei der Frage, wie wir künftig leben wollen. Frau Moosmayer erinnert dabei an den visionären dänischen Stadtplaner Jan Gehl, der die Frage „Wie wollen wir eigentlich leben?“ immer an den Beginn jeder Planung stellte.

Frau Moosmayer stellt an den Beispielen Melbourne und Kopenhagen zwei mögliche Entwicklungsansätze vor (Melbourne mit Leitbild für Umstrukturierung der Stadt und Kopenhagen ohne Leitbild) und macht deutlich, dass Leitbilder noch keine Erfolgsgarantie sind und eine erfolgreiche Entwicklung grundsätzlich auch ohne ein Leitbild möglich ist. Die besonderen Bedingungen unseres föderalen Staates legen es aber sehr nahe, dass eine abgestimmte räumliche Entwicklung in wichtigen Handlungsfeldern nicht ohne abgestimmten Zielkorridor auskommt. Das Schwerpunktthema Daseinsvorsorge dieses Diskussionsforums ist dafür ein gutes Beispiel. Dabei muss man dann auch akzeptieren, dass die Leitbilder offen genug formuliert sein müssen, um unterschiedliche Länderspezifika zu integrieren.

Abschließend formuliert Frau Moosmayer drei Wünsche für die künftige Arbeit:

- Die räumliche Entwicklung und ihre Bedeutung für Wirtschaft, Umwelt und Lebensqualität sollten noch viel stärker in den öffentlichen Diskurs rücken.
- Die Umsetzung der Leitbilder sollte mit ein Monitoring begleitet werden.
- Die Leitbilder sollten regelmäßig angepasst werden und dabei auch immer wieder neue Themen (Beispiel Digitalisierung oder auch Migration) aufgreifen.



Abb. 1: Vera Moosmayer (Foto: Institut Raum & Energie)

Bedeutung von Leitbildern für die Raumentwicklung

Andreas Starke, Stellvertretender Ratsvorsitzender der Europäischen Metropolregion Nürnberg, Oberbürgermeister der Stadt Bamberg (das Referat wurde wegen des wetterbedingten Zugausfalls von Herrn Starke von Frau Dr. Ständecker übernommen)

Das Referat von Andreas Starke ist ein glühendes Plädoyer für die Bedeutung von Leitbildern in der Raumentwicklung, sowohl bundesweit als auch für einzelne Regionen.

Innerhalb der Metropolregion gilt das „Mission Statement“ als eine Art „Regierungserklärung“. Hier werden Kern und Auftrag der Metropolregion Nürnberg auf den Punkt gebracht: „Wir wollen die bevorzugte Heimatregion für talentierte und engagierte Menschen aus aller Welt sein.“

Damit wird der Markenkern der Region mit Internationalität, Kreativität und Lebensqualität auf den Punkt gebracht. Gleichzeitig wird ein Anspruch formuliert, der für die regionale Wettbewerbsfähigkeit künftig von überragender Bedeutung sein wird: Die Region muss ausreichend Anziehungskraft entfalten, um angesichts des demografischen Wandels kreative Köpfe in der Region zu halten bzw. sie aus aller Welt anzuziehen.

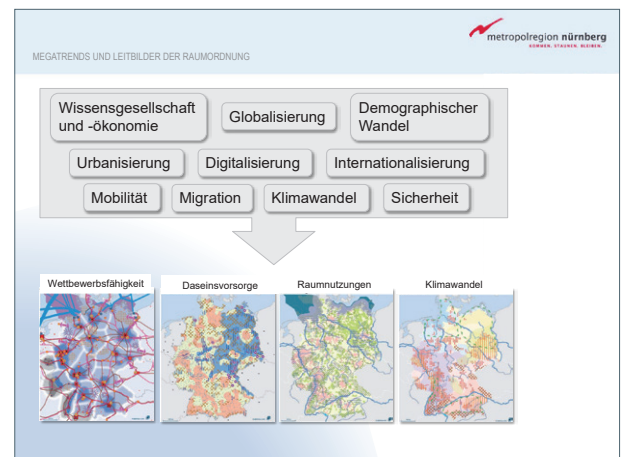


Abb. 2: Präsentation von Andreas Starke

Dieses Oberziel wird unterlegt mit fünf strategischen Zielen:

Polyzentralität

Nur jeder siebte Bewohner der Metropolregion wohnt im Stadtgebiet von Nürnberg. Rund um das dicht besiedelte Städtedreieck Nürnberg-Fürth-Erlangen spannt sich ein enges Netz kleinerer Zentren und Achsen. Auch in Amberg, Kronach und Feuchtwangen lebt man gut. Jeder Ort hat

Bedeutung der Leitbilder

Klare Vision gemeinsamer Werte, langfristige Zielvorstellung, konsentrierte Raumentwicklung (zwei Konsultationsphasen bei der Entwicklung der neuen Leitbilder der Raumentwicklung).

Langfristige Raumentwicklungsziele werden transparent gemacht und ein gemeinsamer Handlungsrahmen zur Orientierung wird durch das Leitbild geschaffen.

Rahmenleitlinien für eine Raumentwicklung neben mittel- bis langfristig wirkenden Veränderungen: demografischer Wandel, Globalisierung, Internationalisierung, Wissensgesellschaft, Urbanisierung, Digitalisierung, Klimawandel, Sicherheit.

Fazit

Zukünftige Herausforderungen äußern sich polyzentral, daher sind individuelle Lösungen auf Ebene der Metropolregionen sinnvoll, um den unterschiedlichen Gegebenheiten in den Metropolregionen auf einer adäquaten, nicht-administrativen Raumbezugsebene zu begegnen.

sein eigenes Flair, viele ländliche Gegenden sind zugleich starke Wirtschaftsräume.

Aufbau einer beispielhaften Willkommenskultur

Die wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit unserer Region hängt davon ab, dass wir attraktiv für Fachkräfte bleiben. In der Allianz pro Fachkräfte beispielsweise stimmen dazu etwa 20 Partner aus der Region und Deutschland ihre Aktivitäten zur Fachkräftesicherung aufeinander ab.

Familienfreundlichkeit

Vielfalt und Lebensqualität machen die Metropolregion äußerst attraktiv für Familien. Zudem engagieren sich zahlreiche Unternehmen für eine gesunde Balance von Privat- und Berufsleben. In einem Wettbewerb wurden gute Beispiele ausgezeichnet (Charta für Familienfreundlichkeit).

Stärkung wirtschaftlicher Kompetenzfelder

In sieben Kompetenzfeldern weist die Metropolregion besonders gute Chancen für Wachstum und Beschäftigung auf, z. B. im Bereich „Medizin und Gesundheit“. Durch die Ansiedlung von Unternehmen und durch den Ausbau der Hochschul-/Forschungsinfrastruktur können wir die Kompetenzfelder weiter stärken.

Effiziente Infrastruktur für Menschen, Güter, Informationen

Eine leistungsfähige Infrastruktur ist Grundvoraussetzung für einen Wirtschaftsstandort. Dies gilt besonders für eine polyzentrale Region. Die Stärken kommen erst dann zum Tragen, wenn die Mobilität sichergestellt ist (ÖPNV, Einbindung in transeuropäische Verkehrsachsen, Breitband).



Abb. 3: Präsentation von Andreas Starke

Bedeutung von Leitbildern für die Stadtplanung

Prof. Dr. Johann Jessen, Universität Stuttgart

Prof. Dr. Johann Jessen beginnt sein Referat mit der Feststellung, dass Leitbilder in der Stadtplanung aus seiner Sicht keine Stadtutopien, keine Stadtvisionen und keine Modelle des Stadtmarketings, sondern ein strategisches Element der kommunalen Planung sind.

Dabei wird der Begriff Leitbild in der Stadtplanung mit zwei unterschiedlichen Inhalten gebraucht:

1. Leitbild als übergreifender, zeitlich befristeter innerfachlicher Konsens über die zukünftige räumliche und/oder städtebauliche Entwicklung von Städten in einer Gesellschaft:

- Funktionalistische Stadt der Moderne
- Nachhaltige Siedlungsentwicklung
- Kompakte und durchmischte Stadt

2. Leitbild als ein kommunaler Ziel- und Handlungsrahmen für eine konkrete Stadt:

- Stadtentwicklungskonzept
- Leitlinien der Stadtentwicklung
- „Stadt 2030“
- Stadtentwicklungskonzept Wohnen/Verkehr/etc.

Unabhängig von diesem doppelten Begriffsinhalt hält Professor Dr. Jessen Leitbilder der Stadtplanung für absolut unverzichtbar. Sie ermöglichen

- die Fixierung langfristiger strategischer Ziele, Konzepte und Vorgehensweisen,
- die Integration sektoraler Fachplanungen,
- die Priorisierung von Handlungsfeldern und nicht zuletzt
- die Selbstverständigung, Diskussion, Konsensfindung, Aktivierung und Selbstbindung der Stadtgesellschaft.

Leitbilder in der Praxis weisen ein breites Spektrum auf und es gibt kein ideales Leitbild und auch keinen idealen Weg dahin, sondern ein Kontinuum. Dies ist eine Botschaft, die die Stadtplanung der Raumordnung übermitteln kann.



Abb. 4: Prof. Dr. Johann Jessen (Foto: Institut Raum & Energie)

Podiumsdiskussion: Sinn und Zweck von Leitbildern

Mit **Andrea Lagemann**, Ministerium des Innern und für Sport, Rheinland-Pfalz, **Dr. Stefan Köhler**, Beirat für Raumentwicklung, Erster Bürgermeister der Stadt Friedrichshafen, und **Guido Sempell**, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen – Landes- und Stadtentwicklung der Freien und Hansestadt Hamburg

Bereits in der ersten Runde der Podiumsdiskussion wird der Vorwurf der Mutlosigkeit der Leitbilder thematisiert und bedauert, dass Themen wie Digitalisierung und Zuwanderung in ihnen nicht behandelt werden. Die Podiumsteilnehmer sind sich aber weitgehend einig, dass die Leitbilder gerade auch die Aufgabe haben, den gemeinsamen Nenner durchaus unterschiedlicher Ausgangspositionen zu definieren, und dass dies ein aufwendiger Prozess ist, der nicht immer neuesten Entwicklungen gerecht werden kann. Allerdings zeigt, wie Dr. Stefan Köhler betont, das neue Leitbild Klimawandel und Energie, dass die Raumordnung sehr wohl neue Themen aufgegriffen und dabei auch klare Positionen bezogen hat.

Gerade auch in Bezug auf die Umsetzung der Leitbilder muss klar sein, dass die Leitbilder in erster Linie einen



Abb. 5: Dr. Stefan Köhler und Katrin Fahrenkrug, Institut Raum & Energie (Foto: Institut Raum & Energie)

Diskussionsprozess anstoßen sollen. Es ist notwendig, jede Ebene und alle Disziplinen (z. B. Planer, Politiker, Bürger) anzusprechen und mitzunehmen. Daher können die Leitbilder auch nicht zu stark fokussiert sein und müssen für die Anpassung auf unteren Ebenen Spielräume gewähren. Regionen und Kommunen sollten die Leitbilder als Chance für die Regionalentwicklung nutzen.

Andrea Lagemann

„Anforderungen an Leitbilder sind nicht zu hoch zu formulieren. Sie stellen einen ersten Etappensieg zur Erreichung der formulierten Ziele dar! Nicht mehr, aber auch nicht weniger!

Jetzt bedarf es einer mutigen Umsetzung - und zwar nicht nur durch die Träger der Raumordnung. Vielmehr ist kooperatives Handeln aller Akteure gefragt!“

Guido Sempell

„Im Vergleich zu den Leitbildern von 2006, die die Idee der Metropolregionen sehr stark in den Mittelpunkt gestellt haben, empfinde ich aktuell eher eine Verunklarung und Vielstimmigkeit in den Leitbildern: Kooperation ist das unbestimmte Zauberwort für Metropolregionen mit und ohne ländlichen Raum, für Wachstumsregionen, Regiopolen und den ländlichen Raum, wo immer das ist. Grenzübergreifende Metropolregionen kommen hinzu.

Metropolregionen ersetzen nicht räumliche Planung. Dies zeigt sich gerade auch in der Metropolregion Hamburg.

Die Leitbilder sind nicht mutig genug und bleiben m. E. deutlich hinter den erlebbaren Raumentwicklungsprozessen zurück: Digitalisierung, Zuwanderung, Schwarmstädte etc.“

In der anschließenden Diskussion mit dem Plenum werden zunächst genau die Fragen Mutlosigkeit und neue Themen vertieft.

Professor Aring moniert, dass die Definition des kleinsten gemeinsamen Nenners keine innovativen Diskurse anstoßen kann, wie das den durchaus strittigen Leitbildern 2006 gelungen ist. Professor Knieling ergänzt, dass es sich 2006 um „laute Leitbilder“, 2016 dagegen um eher „stille Leitbilder“ handelt.

Die Diskussion zu dieser Frage bleibt kontrovers. „Die Leitbilder sind immer ein Kompromiss wegen der MKRO-Struktur aus Bund und Ländern. Die Raumordnung hat auch eine „Holschuld“, d. h. dass sie die Fachpolitiken zur Umsetzung miteinbeziehen muss“, betont Frau Moosmayer. Herr Melzer gibt zu bedenken, dass die Leitbilder 2006 auch deshalb mutiger erscheinen mochten, weil die Raumordnung sehr schwach und die Leitbilder als solches etwas völlig Neues waren. Der umfassende Abstimmungsprozess für die Leitbilder 2016 mag wenig spektakulär erscheinen, ist aber schwerlich mutlos. Herr Richter ergänzt dies nochmals dahingehend, dass flexible umsetzungsfähige Leitlinien nicht als mutlos zu bezeichnen sind.

Es werden dann noch zwei weitere Aspekte aufgeworfen. Herr Hülsmann vom Umweltbundesamt empfiehlt, raumordnerische Strategien und Umweltstrategien noch besser zu vernetzen. Und Herr Thoben von der Akademie für ländliche Räume Schleswig-Holstein (ALR) weist darauf hin, dass die Akteure in ländlichen Räumen dringend Hilfestellungen und Handreichungen für die Umsetzung benötigen.

In der Abschlussrunde befürwortet das Podium einvernehmlich eine noch offenere Diskussion auch kontroverser Thematiken und vor allem eine intensive Kommunikation, das „Nach-außen-Tragen“ der Leitbilder, um die verantwortlichen Akteure aller Disziplinen und Ebenen besser zu erreichen und in die Pflicht zu nehmen.



Abb. 6: Guido Sempell, Andrea Lagemann und Dr. Stefan Köhler
(Foto: Institut Raum & Energie)



Abb. 7: Plenum (Foto: Institut Raum & Energie)

Leitbilder in der Praxis am Beispiel „Daseinsvorsorge“

Zentrale-Orte-System konsequent anwenden

Hildegard Zeck, Landesplanung Niedersachsen, und **Prof. Dr. Wolf-Uwe Sponer**, Landesplanung Sachsen

Hildegard Zeck, Landesplanung Niedersachsen, und Prof. Dr. Wolf-Uwe Sponer, Landesplanung Sachsen, sind sich einig:

- In der Raumplanung ist es wichtig, dass angesagt wird, wie und wo es langgeht. Leitbilder schaffen hierfür die Voraussetzungen.
- Das Zentrale-Orte-Konzept ist bewährt und unverzichtbar für die Steuerung der Raumentwicklung.

Hildegard Zeck

„Das Zentrale-Orte-Konzept ist ein Orientierung gebendes Raumstrukturkonzept für räumliche Wachstums- und Schrumpfungprozesse. Das macht das Konzept bundesweit tauglich und robust.“

Die Zentrale-Orte-Systeme (ZOS) in den Landesraumordnungsplänen der Länder müssen mehr sein als Raumordnungssymbolik! Die ZOS müssen räumlich konkretisiert werden, an sie müssen Ziele und Planungsaufträge gebunden werden.“

Bei allen Unterschiedlichkeiten in den Bundesländern bietet es als ganzheitlicher Ansatz, der sich an alle Akteure und Träger richtet, ein Orientierungsraster für Ziele, Förderung und Planung von Projekten/Programmen. Ohne zentrale Orte sind weder eine erreichbare und qualitativ hochwertige Daseinsvorsorge noch eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu gewährleisten.

Der zentrale Ort ist letztlich ein Kernpunkt der Raumentwicklung und in der Diskussion mit Investoren ein Ankerpunkt in der Argumentation.

Die Qualitäten der zentralen Orte müssen deshalb von der Raumordnung nachdrücklich geschützt werden. Dafür sind



Abb. 8: Hildegard Zeck (Foto: Institut Raum & Energie)



Abb. 9: Prof. Dr. Wolf-Uwe Sponer (Foto: Institut Raum & Energie)

ein konsequentes Monitoring und die laufende Raumbeobachtung, möglichst in einer Bund-Länder-Kooperation, nötig. Es muss auch immer wieder verdeutlicht werden, dass der Status als zentraler Ort (egal welcher Kategorie) auch eine Bringschuld gegenüber den umliegenden Kommunen beinhaltet und nicht nur als reines „Statussymbol“ gesehen werden sollte.

Abschließend betonen die Referenten, dass insgesamt über stärkere Verflechtungsräume nachgedacht werden muss. Raumordnung ist nicht erfolgreich, wenn einzelne Orte erfolgreich sind, sondern wenn der Raum als Einheit „funktioniert“.

Zentrale-Orte-Systeme konsequent anwenden

Das Konzept der Zentralen Orte ist vor allem angesichts der demografischen Entwicklung und der Ausdünnung stationärer Versorgungsangebote in der Fläche weiterhin das siedlungsstrukturelle Grundgerüst zur Bewältigung von regionalen Anpassungsprozessen bei der Infrastrukturversorgung. Als verbindlicher Bezugsrahmen ermöglicht es Synergieeffekte für die unterschiedlichen staatlichen und kommunalen, aber auch die nicht-staatlichen Träger von Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge. Damit gewährleisten die Zentralen-Orte-Systeme der Länder unter wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkten Vorteile für

- die Bürgerinnen und Bürger: durch kurze Wege bei Nutzung mehrerer Einrichtungen,
- die Anbieter der Einrichtungen: durch Erhöhung der Attraktivität der Standorte,
- die ÖPNV-Betreiber: durch kostengünstige Bündelung des Nachfragepotentials,
- die Umwelt: durch weniger Verkehr und Flächeninanspruchnahme,
- die Wirtschaft: durch Fühlungsvorteile.

Die Ausgestaltung der Zentralen-Orte-Systeme nach den jeweiligen regionalen und landesspezifischen Erfordernissen in den Raumordnungsplänen bleibt zentrale und flächendeckende Aufgabe der Raumordnung. Die Grundversorgung mit Gütern und Leistungen des täglichen Bedarfs soll in Grundzentren erhalten werden. Die Mittelzentren mit ihren Ver-

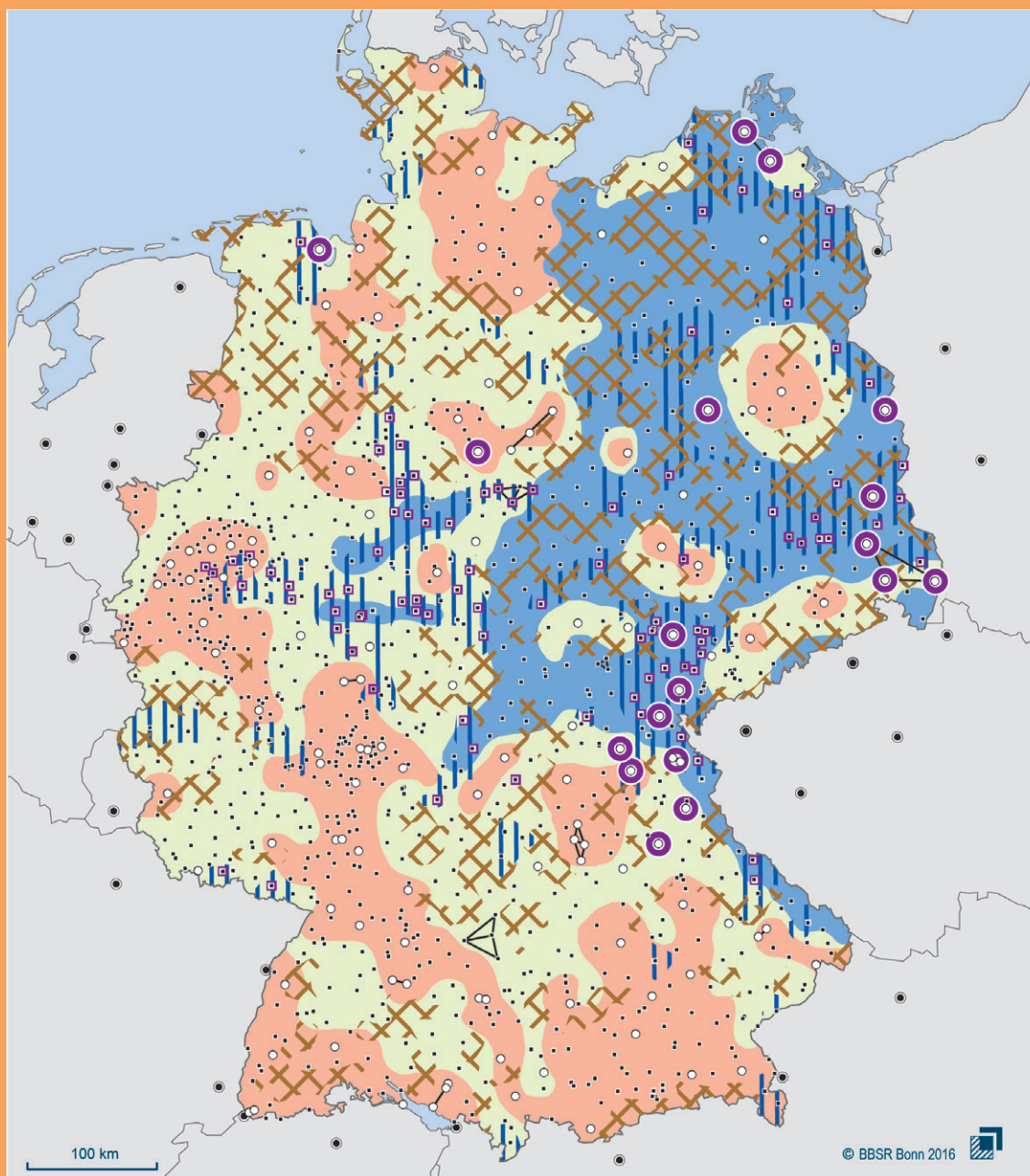
flechtungsbereichen sind eine geeignete räumliche Kulisse, um sich in diesen regional verflochtenen Räumen gemeinsam über die Leistungsangebote zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge abzustimmen. Hierzu ist es auch erforderlich, der Vielfalt von innovativen und flexiblen Problemlösungen der interkommunalen und regionalen Kooperation sowie dem Zusammenwirken von öffentlicher Hand, zivilgesellschaftlichem Engagement und privater Wirtschaft mehr Raum zu geben.

Handlungsansätze

- Konsequente Nutzung der Zentralen-Orte-Systeme zur Steuerung von Standortentscheidungen für öffentliche Einrichtungen
- Gemeinschaftliche Überprüfung der Tragfähigkeit und Erreichbarkeit zentralörtlicher Einrichtungen der regionalen Daseinsvorsorge sowie Erarbeitung von Lösungsansätzen durch die Fachinstitutionen und Fachressorts mit den Raumordnungsbehörden auf Ebene der Länder, z. B. im Rahmen von Modellvorhaben der Raumordnung
- Verständnis in der Bevölkerung für Anpassungsmaßnahmen bei der Daseinsvorsorge schaffen, insbesondere durch transparente Kommunikations- und Planungsprozesse unter Einbeziehung und Mitwirkung der Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichen Engagements.

Quelle: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (beschlossen von der 41. MKRO am 9. März 2016)

Leitbild Daseinsvorsorge



Demografisch bedingter Handlungsbedarf - Betroffenheit von Alterung und Bevölkerungsrückgang

- niedrig
- mittel
- hoch

Tragfähigkeit der Daseinsvorsorge und Versorgungsqualität

- in ihrer Tragfähigkeit zu sichernde Oberzentren
- in ihrer Tragfähigkeit zu sichernde Mittelzentren
- Räume mit zu sichernder Tragfähigkeit
- Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen sichern

Zentrale Orte Stand 2014

- Oberzentren
- Mittelzentren
- Oberzentrale Städteverbände
- Mittelzentrale Städteverbände mit oberzentralen Teilfunktionen
- Städte mit oberzentralen Funktionen in Nachbarstaaten

Kooperationen ausbauen

Dr. Christa Standecker, Geschäftsführerin Europäische Metropolregion Nürnberg, und **Jakob Richter**, Geschäftsführer Metropolregion Hamburg

Frau Dr. Standecker erklärt zunächst für die Metropolregion Nürnberg große Zustimmung zu den aktuellen Leitbildern, deren Konkretisierungsgrad den Anforderungen der Regionen einerseits an einen übergreifenden Wegweiser, andererseits an die nötige Flexibilität durchaus gerecht wird.

Sie erläutert die große Bedeutung der Leitbilder anhand der Geschichte der Metropolregion Nürnberg. Die Leitbilder von 2005, die im Leitbild Wettbewerbsfähigkeit die Metropolregionen thematisierten, begründeten die eigentliche Geburtsstunde der Metropolregion Nürnberg

Probleme sieht Frau Dr. Standecker in der Umsetzung. Sie empfiehlt deshalb,

- das MORO-Programm zu verstärken, auch um Umsetzungsprojekte zu unterstützen, und
- die Position der Raumentwicklung beim Bund gegenüber anderen Fachministerien noch stärker zum Ausdruck zu bringen.

Für die Kooperation in der Metropolregion, die sich als Multi-Level-Governance mit umfassender Vernetzung mit Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Verwaltung darstellt, sind die Spielregeln der Zusammenarbeit entscheidend.



Abb. 10: Dr. Christa Standecker (Foto: Institut Raum & Energie)



Abb. 11: Jakob Richter (Foto: Institut Raum & Energie)

Jakob Richter

„Die Leitbilder für die Raumentwicklung sind wichtig, weil sie den Raum unabhängig von Verwaltungsgrenzen als funktionalen Raum betrachten. Das haben sie mit den deutschen Metropolregionen gemeinsam, die auch alle in funktionalen Räumen arbeiten. Dabei geht es den Metropolregionen nicht nur um das Leitbild 1 (Wettbewerbsfähigkeit), sondern gerade auch um das zweite Leitbild (Daseinsvorsorge). Metropolregionen haben hier als verbindendes Element von städtischen und ländlichen Räumen viel zu bieten.“

Die Leitbilder für die Raumentwicklung gewinnen einen großen Teil ihrer „Wirkungsmächtigkeit“ dadurch, dass sie den Akteuren vor Ort „helfen“, Handlungsansätze zu generieren. Das geht weit über die Raumplanung im engeren Sinne hinaus. Ich werde anhand von drei Leitprojekten der Metropolregion Hamburg zeigen, was abseits von formaler Planung an Handlungsansätzen möglich ist (Demografie und Daseinsvorsorge, Innenentwicklung und Erreichbarkeitsanalysen).“

Dabei ist wichtig, dass die Metropolregion über keine regionalplanerischen Kompetenzen verfügt.

Die Spielregeln lassen sich mit den Schlagworten Subsidiarität, Freiwilligkeit, gleiche Augenhöhe, Stadt-Land-Partnerschaft, Offenheit und Dynamik, Konsens und (als demokratisches Kerngremium der) Rat der Metropolregion beschreiben.

Diese Regeln, die von rund 50 Politikern, Wissenschaftlern, Unternehmern, Touristikern und Marketingexperten in der Charta 2005 niedergelegt wurden, sind tragfähig und gelten bis heute.

Jakob Richter weist einleitend nachdrücklich darauf hin, dass jede Metropolregion aufgrund ihrer Ausgangssituation unterschiedlich in Genese, Struktur (mono-/polyzentral), Stärken, Schwächen und Kompetenzen ist.

Die Metropolregion Hamburg (mit ihrer großen Besonderheit, dass zu ihr Teilräume aus vier Bundesländern mit unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen gehören) hat wie die Metropolregion Nürnberg keine eigene regionalplanerische Kompetenz.

Sie muss für die Kooperation Vertrauen schaffen durch gemeinsame Projekte, „Erdung“ herstellen durch Projekte, die vor Ort wirken, und eine Zusammenarbeit „auf Augenhöhe“ zwischen allen Partnern unabhängig von deren Größe organisieren. Dazu müssen legitime Interessen der Partner formuliert und wechselseitig anerkannt werden.

Ein erfolgreiches Instrument dabei sind die Leitprojekte, bei denen (durchaus vergleichbar den MOROs) mehrere kommunale Projekte mit wissenschaftlicher Begleitung ein Zukunftsthema bearbeiten. Eines dieser Leitprojekte widmete sich dem Thema Demografie und Daseinsvorsorge.



Abb. 12: Präsentation von Jakob Richter

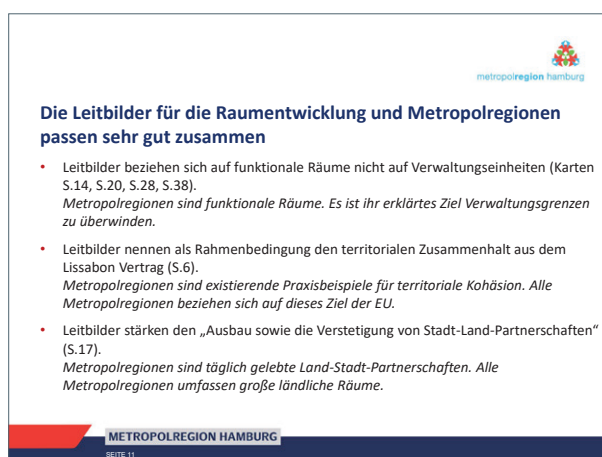


Abb. 13: Präsentation von Jakob Richter

Versorgung dünn besiedelter ländlicher Räume sichern

Dr. Patrick Küpper, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

Dr. Küpper bezieht sich auf die Stellungnahme des Johann Heinrich von Thünen-Institut zu den neuen Leitbildern 2016. Er formuliert drei Kritikpunkte.

1. Abstraktheit: Insgesamt glaubt er nicht an den Einfluss der Leitbilder in der Praxis. Vielmehr sieht er in den Leitbildern nur Begriffe, die aneinandergereiht wurden und niemandem wehtun. Er sieht nichts Neues oder Besonderes an den Leitbildern, da alles schon vorhanden ist. Der Blick in die Zukunft fehlt. Die Sicherung der Daseinsvorsorge ist schon seit Jahren Thema. Die Handlungsansätze sind in erster Linie Ziele und der verantwortliche Akteur wird nicht genannt.

2. Governance: Dr. Küpper sieht Schwierigkeiten bei Kooperationen. Wie soll mit weichen Instrumenten eine harte Entscheidung gefällt werden? Außerdem sind die Bürger schon zum jetzigen Zeitpunkt aktiv und werden schwerlich noch stärker aktiviert werden können. Er wünscht sich allgemein mehr Aussagen zu harten Instrumenten und Umsetzungen.

3. Wirtschaftliche Perspektive: Die gesamten Leitbilder sind nach Kosten orientiert und nicht nach dem eigentlichen Bedarf. Bei den zentralen Orten fragt er sich, was Mindestausstattung bedeutet und was erwünscht ist. Er meint, dass so getan wird, als wenn das Vorhandensein eines zentralen Ortes die Versorgung automatisch sichert, und stößt an zu überlegen, ob der demografische Wandel nicht auch die Chance bietet, kritisch zu betrachten, was man überhaupt braucht.

In der anschließenden Diskussion wird demgegenüber betont, dass die Leitbilder kein Planungsinstrument, sondern einen Zielkonsens darstellen. Die Umsetzung muss darauf aufbauend von vielen Akteuren getragen werden.



Abb. 14: Dr. Patrick Küpper (Foto: Institut Raum & Energie)

Erreichbarkeit sichern

Stefan Gerwens, Leiter Ressort Verkehr (VEK), ADAC e.V.

Stefan Gerwens erläutert zunächst, dass der ADAC nicht nur auf das Auto setzt (auch wenn der Pkw eine tragende Säule der Mobilität bleiben wird), sondern sich zunehmend als „Begleiter der multimodalen Mobilität“ versteht.

Er geht dann auf die unterschiedlichen Problemlagen in ländlichen (Wie kann Mobilität erhalten werden?) und urbanen Räumen (Wie kann Mobilität möglichst nachhaltig gestaltet werden?) ein und formuliert auf Basis der Ergebnisse der Studie „Mobilität sichert Entwicklung. Herausforderungen für den ländlichen Raum“ eine Reihe von Botschaften und Empfehlungen:

- Der Pkw (auch Mitnahmeverkehr) ist und bleibt tragende Säule der Mobilität.
- Es ist keine pauschale Lösung der Mobilitätsprobleme im ländlichen Raum möglich.
- Multimodalität und Verknüpfung der Mobilitätsoptionen sind zu fördern.
- Ehrenamtliche und privatwirtschaftliche Pkw-Mitnahmeverkehre sollten gleichermaßen unterstützt werden.
- Flexible Bedienformen müssen gestärkt werden, dazu sind bestehende Rechtsrahmen anzupassen und Umsetzungshürden zu minimieren.



Abb. 16: Stefan Gerwens (Foto: Institut Raum & Energie)



Abb. 15: Präsentation von Stefan Gerwens

Zusammenfassung und Empfehlungen

Prof. Dr. Jörg Knieling, HafenCity Universität Hamburg, Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung, Mitglied des Beirats für Raumentwicklung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur – BMVI, Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung – ARL

„Das fünfte Diskussionsforum Raumentwicklung hatte unter der Überschrift „Leitbilder der Raumentwicklung“ zwei Themenschwerpunkte. Zum einen ging es allgemein um Leitbilder als Instrumentarium der Raumordnung und dabei besonders um die „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung“ der Ministerkonferenz für Raumordnung von 2006. Zum anderen wurde konkreter das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ und dabei insbesondere die Rolle des Zentrale-Orte-Konzepts behandelt.

Leitbilder: „mutiger“ und „mit mehr Getöse“

Die Diskussion über Leitbilder in der Raumentwicklung offenbarte eine Bandbreite unterschiedlicher Einschätzungen und Zuspitzungen. Einerseits war positiv von „Inspiration“ (Frau Moosmayer), die allgemein von Leitbildern für die Raumentwicklung ausgehen kann, die Rede; und die Leitbilder wurden als „Gestalt am Horizont, wo alle hinwollen“ (Frau Standecker) beschrieben. Andererseits wurden die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung“ von 2016 stellenweise als zu „mutlos“ kritisiert, insbesondere im Vergleich zu den Leitbildern von 2006, die mit der Metropolendebatte ein neues Thema aufgeworfen hatten, auch wenn dieses – auch innerhalb der Raumordnung – hochgradig konfliktbehaftet war. Den neuen Leitbildern wurde zwar attestiert, dass sie mit dem ergänzten Leitbild 4 – „Klimawandel und Energiewende gestalten“ – auf eine aktuelle Themenverschiebung reagiert hätten. Allerdings war dies erst nach intensiver Kritik im Abstimmungsprozess erfolgt, während der ursprüngliche Entwurf der Leitbilder diese Thematik nicht gesondert hervorgehoben hatte.

Einigkeit zeigte sich aber bei der Anforderung, dass Leitbilder für die Raumentwicklung Diskurse anstoßen sollten und dass sich dies insbesondere auf Themen beziehen müsse, die veränderte Herausforderungen behandeln. Neben Klima und Energie wären dies gegenwärtig sicherlich insbesondere die Themen Migration und Integration, die



Abb. 17: Prof. Dr. Jörg Knieling (Foto: Institut Raum & Energie)

Wohnungsmärkte in den Ballungsräumen oder die Digitalisierung der Gesellschaft. Dabei zeigt sich zugleich eine Komplikation, die den Umgang mit Leitbildern nicht gerade erleichtert. Denn während die oben genannte leitende „Gestalt am Horizont“ einen hohen Grad an Eindeutigkeit verlangt, um die gewünschte Orientierungsfunktion bieten zu können, erfordern Diskurse über Zukunftsthemen oftmals eher Offenheit und Flexibilität. Unsicherheiten über den richtigen Zukunftspfad müssten sich im Leitbild in Form von Varianten und breiteren Handlungskorridoren niederschlagen, so dass erst der weitere Diskurs dazu führen würde, die Zielvorstellungen zu konkretisieren.

Breiten Rückhalt fand außerdem die Anforderung, dass die Leitbilder und Handlungsstrategien intensiv mit Überlegungen verbunden sein sollten, wie die nachfolgende Umsetzung erfolgen könnte. Dazu wurden verschiedene Instrumentarien der Raumordnung angesprochen, die außerdem durch ein Monitoring und eine regelmäßige Evaluation der Leitbilder begleitet werden sollten. Je nach Blickrichtung bestanden naturgemäß unterschiedliche Vorstellungen bezüglich der Umsetzung. Während aus Bundes-sicht die „Holschuld“ der Bundesraumordnung gegenüber den benachbarten raumrelevanten Fachressorts hervorgehoben wurde, betonte die regionale Ebene in erster Linie die Bringschuld des Bundes und forderte mehr Unterstützung durch Bundesförderung und Pilotmaßnahmen, etwa Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) oder des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt).

Zentrale-Orte-Konzepte an digitalen Wandel anpassen

In Bezug auf die Daseinsvorsorge wurde dem Zentrale-Orte-Konzept fast durchweg eine positive Funktion beigemessen, wenngleich es auch den grundsätzlichen Einwand gab, dass es vielleicht besser sei, „gar nichts zu machen“ (Küpper), da die Steuerungswirkung des Zentrale-Orte-Konzepts nicht ausreichend belegt sei. Die Frage der Wirksamkeit des Konzepts zog sich allerdings auch durch eine Reihe weiterer Beiträge, wobei diese eher nach Lösungsansätzen suchen, das Zentrale-Orte-Konzept zu verbessern. In diesem Zusammenhang wurde insbesondere ein Monitoring der Siedlungs- und Raumentwicklung eingefordert, um auf verlässlicherer Datenbasis argumentieren zu können. Rheinland-Pfalz zeigt beispielsweise bereits heute, wie ein derartiges flächendeckendes Siedlungsinformationssystem aussehen kann.

Für die Daseinsvorsorge wurde neben dem Zentrale-Orte-System die Strategie hervorgehoben, interkommunale Kooperationen zu initiieren. Zahlreiche Regionen verfügen bereits über entsprechende Erfahrungen. Aus Sicht der Raumordnung stellt sich allerdings immer wieder die Frage, welche Rolle sie bei derartigen Initiativen kooperativer

Regionalentwicklung haben könnte bzw. sollte. Zahlreiche Beispiele zeigen, dass die Raumordnung oftmals allenfalls am Rande beteiligt ist und dass der Anstoß zumeist von anderen Akteuren ausgeht. Angesichts ihrer Querschnittsfunktion wäre aber gerade die Raumordnung gut geeignet, in diesem Feld tätig zu werden oder zumindest aktiver mitzuwirken. Aus Sicht der ländlichen Räume lässt das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ zudem Aussagen zu härteren Instrumenten vermissen, um die angestrebten gleichwertigen Lebensbedingungen zu erreichen. Bezogen auf Konfliktthemen wurde kritisiert, dass die bevorzugten weichen Kooperations- und Governance-Instrumente zu wenig Regelungskapazität hätten.

Stadt-Land-Partnerschaften für Daseinsvorsorge nutzen

In Metropolregionen stellt sich für das Thema der Daseinsvorsorge außerdem die etwas anders gelagerte Fragestellung, wie produktive Vernetzungen zwischen den städtischen Wachstumskernen und den entfernteren ländlichen Räumen innerhalb der Region aussehen könnten. Solchen Stadt-Land-Partnerschaften wird das Potenzial beigemessen, einen Beitrag zur Daseinsvorsorge beisteuern zu können. Die Raumordnung sollte dieses strategische

Handlungsfeld verstärkt aufgreifen, nachdem sie in den vergangenen Jahren mit Modellvorhaben hier bereits Impulse gesetzt hat. Daneben ist zu erwarten, dass auch die Digitalisierung veränderte Handlungsfelder bereithält, die zur Daseinsvorsorge beitragen können. Ansätze sind beispielsweise bereits bei der Gesundheitsversorgung oder bei der Nahversorgung erprobt worden. Hier könnte es stellenweise allerdings zu Konflikten mit dem Zentrale-Orte-Konzept kommen, etwa wenn der Internethandel entsprechende Standortzuweisungen ignoriert. Ebenso sind Fragen der Nachhaltigkeit berührt, wenn Transport- und Lieferverkehre unkoordiniert zunehmen sollten.

Fazit: Mit Leitbildern Zukunftsdiskurse anstoßen

Als Fazit bleibt der Eindruck, dass die „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung“ bei einer nächsten Überarbeitung – hoffentlich nicht erst in zehn Jahren – größere Ambitionen verfolgen sollten. So lobenswert die 2016er Fortschreibung ist, die das Instrument der Leitbilder und Handlungsstrategien auf den heutigen Arbeits- und Diskussionsstand gebracht und damit weiterhin virulent gehalten hat, so groß sind doch auch die Erwartungen, dass die Raumordnung mit Hilfe der Leitbilder

mehr Sichtbarkeit und Wirkmächtigkeit erlangen sollte. Stichworte sind „Diskurse anstoßen“ und, bezogen auf die Inhalte, „mutiger sein“ sowie in der Summe „mehr Getöse“ um den Prozess der Arbeit an den Leitbildern auslösen. Hier stehen Planungspraxis und Planungswissenschaft vor der Herausforderung, gemeinsam daran zu arbeiten, wie sie das Instrument der Leitbilder zukünftig noch wirkungsvoller ausgestalten können.

Bezogen auf die Daseinsvorsorge und das Zentrale-Orte-Konzept steht wohl außer Frage, dass dieses etablierte Instrument der Raumordnung in der Diskussion über Daseinsvorsorge auch zukünftig von maßgeblicher Bedeutung bleiben wird. Allerdings stehen insbesondere die Landes- und die Regionalplanung vor der Herausforderung, das vergleichsweise starre räumliche System mit neueren Entwicklungen in verschiedenen Handlungsfeldern der Daseinsvorsorge abzugleichen und entsprechend konzeptionell weiterzuentwickeln. Dazu können auch Stadt-Land-Partnerschaften beitragen, wenn es noch besser gelingt, diese in das Instrumentarium der Raumordnung zu integrieren.“

Kurzüberblick über die Leitbilder

Leitbild 1 Wettbewerbsfähigkeit stärken

Alle Regionen und Teilräume sollen die Chance haben, sich dauerhaft wettbewerbs- und zukunftsfähig zu entwickeln. Dazu bedarf es weiterer Impulse zur Initiierung regionaler Wachstumsbündnisse, um Standortqualitäten zu erhöhen, die regionale Selbstorganisation (regional governance) zu verbessern und Regionen und Teilräume hinsichtlich ihrer Entwicklungsziele deutlicher zu profilieren. Ansätze sind u. a. die Stärkung der wissensbasierten wirtschaftlichen Bereiche (z. B. Informations- und Kommunikationstechnologien) und die Erschließung zusätzlicher Potenziale durch großräumige Vernetzungen und Kooperationen.

Die Raumordnung soll die Erarbeitung regionaler Entwicklungs- und Wettbewerbsstrategien durch die Akteure vor Ort unterstützen und das Zusammenwirken dieser Strategien optimieren. Der Unterschiedlichkeit der Räume (z. B. strukturschwache Regionen, ländliche Räume, Küsten- und Meeresräume, Grensräume, Verdichtungsräume oder metropolitane Räume) muss über differenzierte Politikansätze Rechnung getragen werden. In deren Rahmen ist dem Zusammenhang von Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität angemessen Rechnung zu tragen.

Handlungsfelder:

- 1.1 Metropolregionen weiterentwickeln
- 1.2 Zusammenarbeit und Vernetzung von Räumen stärken
- 1.3 Räume mit besonderem strukturellen Handlungsbedarf unterstützen
- 1.4 Infrastrukturanbindung und Mobilität sichern

Leitbild 2 Daseinsvorsorge sichern

Zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse soll die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in allen Teilräumen gesichert werden. Dazu gehört vor allem die Erreichbarkeit von entsprechenden Einrichtungen und Angeboten für alle Bevölkerungsgruppen.

Als Grundlage dafür ist eine Raum- und Siedlungsstruktur anzustreben, die eine sichere, effiziente und kostengünstige infrastrukturelle Versorgung gewährleistet. Insbesondere in ländlich-peripheren Teilräumen mit besonderen demo-

grafischen Herausforderungen ist derzeit die Tragfähigkeit von Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge gefährdet.

Handlungsfelder:

- 2.1 Zentrale-Orte-Systeme konsequent anwenden
- 2.2 Kooperationen ausbauen
- 2.3 Versorgung dünn besiedelter ländlicher Räume sichern
- 2.4 Erreichbarkeit sichern

Leitbild 3 Raumnutzungen steuern und nachhaltig entwickeln

Den zunehmenden räumlichen Nutzungskonflikten soll die Raumordnung durch frühzeitige fachübergreifende Koordination und Kommunikation begegnen. Ein besonderes Augenmerk soll auf den Ressourcenschutz, die Entwicklung von Kulturlandschaften, die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme, den Ausbau der erneuerbaren Energien und der Netze sowie auf die Anpassung der Raumfunktionen und -nutzungen an den Klimawandel gelegt werden.

Durch angepasste Landnutzungen und den Schutz vor vermeidbaren Beeinträchtigungen werden die nachhaltige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, die langfristige Nutzbarkeit der natürlichen Ressourcen wie Boden, Wasser, Luft, biologische Vielfalt und damit die Lebensqualität und Versorgung der Bevölkerung auch für zukünftige Generationen gewährleistet. Durch eine frühzeitige Einbindung der Städte und Gemeinden, von Bürgerinnen und Bürgern sowie Interessenvertretern sollen Planungsprozesse offener und transparenter gestaltet und die Akzeptanz planerischer Verfahren erhöht werden.

Handlungsfelder:

- 3.1 Räumliche Nutzungskonflikte minimieren
- 3.2 Großräumige Freiraumverbünde schaffen
- 3.3 Kulturlandschaften gestalten
- 3.4 Flächenneuanspruchnahme reduzieren
- 3.5 Nutzung von Bodenschätzen und sonstige unterirdische Nutzungen nachhaltig steuern
- 3.6 Küsten- und Meeresräume nachhaltig nutzen

Leitbild 4 Klimawandel und Energiewende gestalten

Die Raumordnung von Bund und Ländern unterstützt das Ziel, die globale Erwärmung auf 2 Grad Celsius bis zur Jahrhundertwende zu begrenzen und deshalb den Ausstoß an Treibhausgasen zu reduzieren, um so die Risiken des Klimawandels langfristig zu mindern. Jedoch können nicht alle Beeinträchtigungen vermieden werden. Regionale Anpassungen an den Klimawandel sind notwendig.

Insbesondere der Ausbau der erneuerbaren Energien ist auch Aufgabe und Herausforderung der Raumordnung. Die angestrebte Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch von 12,0 % (2013) über 18 % (2020), 30 % (2030) bis 60 % (2050), am Bruttostromverbrauch von 25,3 % (2013) über mindestens 35 % (2020), mindestens 50 % (2030) bis mindestens 80 % (2050) bedingt eine regional unterschiedliche Betroffenheit durch zusätzliche Inanspruchnahme von Flächen und dadurch zunehmende

Raumnutzungskonflikte. Mit wachsendem räumlichen Auseinanderfallen zwischen den bestehenden Standorten der konventionellen Energieerzeugung, den Standorten der konventionellen Energieerzeugung aus erneuerbarer Energie und den Verbrauchsschwerpunkten ergibt sich der Bedarf, die Übertragungs- und Verteilnetzinfrastruktur anzupassen. Der Umbau des Energieversorgungssystems hat daher eine hohe und langfristige Raumrelevanz, die alle Planungsebenen und alle Regionen berührt.

Handlungsfelder:

- 4.1 Räumliche Strukturen an den Klimawandel anpassen
- 4.2 Ausbau der erneuerbaren Energien und der Netze steuern

Quelle: Quo Vadis Deutschland? Leitbilder der Raumentwicklung, BMVI, Juni 2017

Weitere Informationen und Links

Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung 2017 sowie Ablauf und Stellungnahmen des Konsultationsprozesses

www.bmvi.de

Leitbildbroschüre und Leitbildkarten

www.bbsr.bund.de

Kontakt

Projektträger

Bundesministerium für Verkehr und
digitale Infrastruktur (BMVI)

Vera Moosmayer

Invalidenstraße 44

10115 Berlin

vera.moosmayer@bmvi.bund.de

Projektmanagement

Raum & Energie

Institut für Planung, Kommunikation und

Prozessmanagement GmbH

Katrin Fahrenkrug, Dr. Michael Melzer

Lülanden 98

22880 Wedel

institut@raum-energie.de

Projektleiter

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und
Raumforschung (BBSR)

im Bundesamt für Bauwesen und

Raumordnung (BBR)

Referat I 1 - Raumentwicklung

Dr. Steffen Maretzke

Deichmanns Aue 31-37

53179 Bonn

steffen.maretzke@bbr.bund.de



Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
Invalidenstraße 44
10115 Berlin
Kontakt: Vera Moosmayer
vera.moosmayer@bmvi.bund.de

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn
Referat I 1 - Raumentwicklung
Dr. Steffen Maretzke
steffen.maretzke@bbr.bund.de

Auftragnehmer

Raum & Energie
Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH, Wedel
Katrin Fahrenkrug, Dr. Michael Melzer
Lüländen 98
22880 Wedel
institut@raum-energie.de

Satz und Grafik

Raum & Energie
Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH, Wedel
Lutke Blecken und Teike Scheepmaker

Stand

November 2017

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bezugsquelle

ref-1-1@bbr.bund.de
Stichwort: MORO Info Nr. 14/4 2017

Bildnachweis

Titel: BBSR Bonn | S. 11-12: Präsentation Andreas Starke, Europäische Metropolregion
Nürnberg | S. 18: BBSR Bonn | S. 20: Präsentation Jakob Richter, Metropolregion Ham-
burg | S. 22: Präsentation Stefan Gerwens, ADAC | S. 10, 13, 14, 15, 16, 19, 21, 22, 23: Institut
Raum & Energie

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausge-
bers oder der wissenschaftlichen Begleitung identisch.

Das Forschungsvorhaben wurde aus Mitteln der Modellvorhaben der Raumordnung
(MORO) finanziert.

Selbstverlag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundes-
amt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2017

ISSN 1614-8908

