

Nils Leber

Wachstum-Ausgleich-Stabilität!? Regionen im Spagat raumordnungspolitischer Leitmotive

URN: urn:nbn:de:0156-3755112



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 111 bis 124

Aus:

Anna Growe, Katharina Heider, Christian Lamker, Sandra Paßlick, Thomas Terfrüchte (Hrsg.)

Polyzentrale Stadtregionen – Die Region als planerischer Handlungsraum

14. Junges Forum der ARL
22. bis 24. Juni 2011 in Dortmund

Arbeitsberichte der ARL 3

Hannover 2012

Nils Leber

Wachstum-Ausgleich-Stabilität!? Regionen im Spagat raumordnungspolitischer Leitmotive

Gliederung

- 1 Räume im Fluss – Ein kurzer Blick auf die „Trends“ der Raumentwicklung
- 2 Zwischen Wachstum, Ausgleich und Stabilität – Zum Status quo raumordnungspolitischer und raumplanerischer Zielsetzungen
- 3 Stadt – Land – Peripherie: Herausforderungen für die Raumentwicklungspolitik
- 4 Raumentwicklungspolitik 2025 – Bausteine für eine künftige Raumentwicklungspolitik

Literatur

Zusammenfassung

Die Trends der Raumentwicklung zeichnen sich in den zurückliegenden Jahren durch eine zunehmende Dynamisierung und Heterogenisierung aus. Dies führt im Wesentlichen zu einer Bildung von Disparitäten und einer deutlichen Komplexitätszunahme räumlicher Prozesse und damit gekoppelt zu einem Ansteigen der Anforderungen an planerische Prozesse. Planung findet sich dabei im Spannungsfeld von Wachstum, Ausgleich und Stabilität und damit in einem Bereich widersprüchlicher Zielkorridore situiert. Sie begibt sich offenkundig seit Jahren und Jahrzehnten in einen aufreibenden Spagat aus zum Teil diametral gegenüberstehenden raumordnungspolitischen Zielsetzungen. Diesen Spagat gilt es, so man ihn nicht eindeutig auflösen kann, doch zu entschärfen. Insofern ergeben sich für die Raumentwicklungspolitik zahlreiche Herausforderungen und weitreichende Reformnotwendigkeiten, die in den kommenden Jahren auf der Basis eines gesellschaftlichen Konsenses aufgestellt werden müssen.

Schlüsselwörter

Raumentwicklungspolitik – Paradigmen für die Raumentwicklung – Leitbilddiskussion

Abstract

In recent years the trends of spatial development are characterised by a growing and dynamic heterogeneity with the result of the formation and especially the expansion of spatial disparities. This in turn builds a growing challenge for spatial development policies. It must however be noted that spatial development policy is in a conflict. On the one hand, spatial development policy continues to pursue the goal of equal living conditions in each subspace. On the other hand, spatial development policy promotes the idea of European Metropolitan Regions and thus clearly a strategy of growth. For years and decades, spatial development has found itself in an exhausting balancing act of in part diametrically opposite spatial planning objectives. The need of coordination and

reform processes is the result of this dilemma. This is the central task of the upcoming years.

Keywords

Spatial development policy – paradigms for spatial development – discussion of spatial role models

1 Räume im Fluss – Ein kurzer Blick auf die „Trends“ der Raumentwicklung

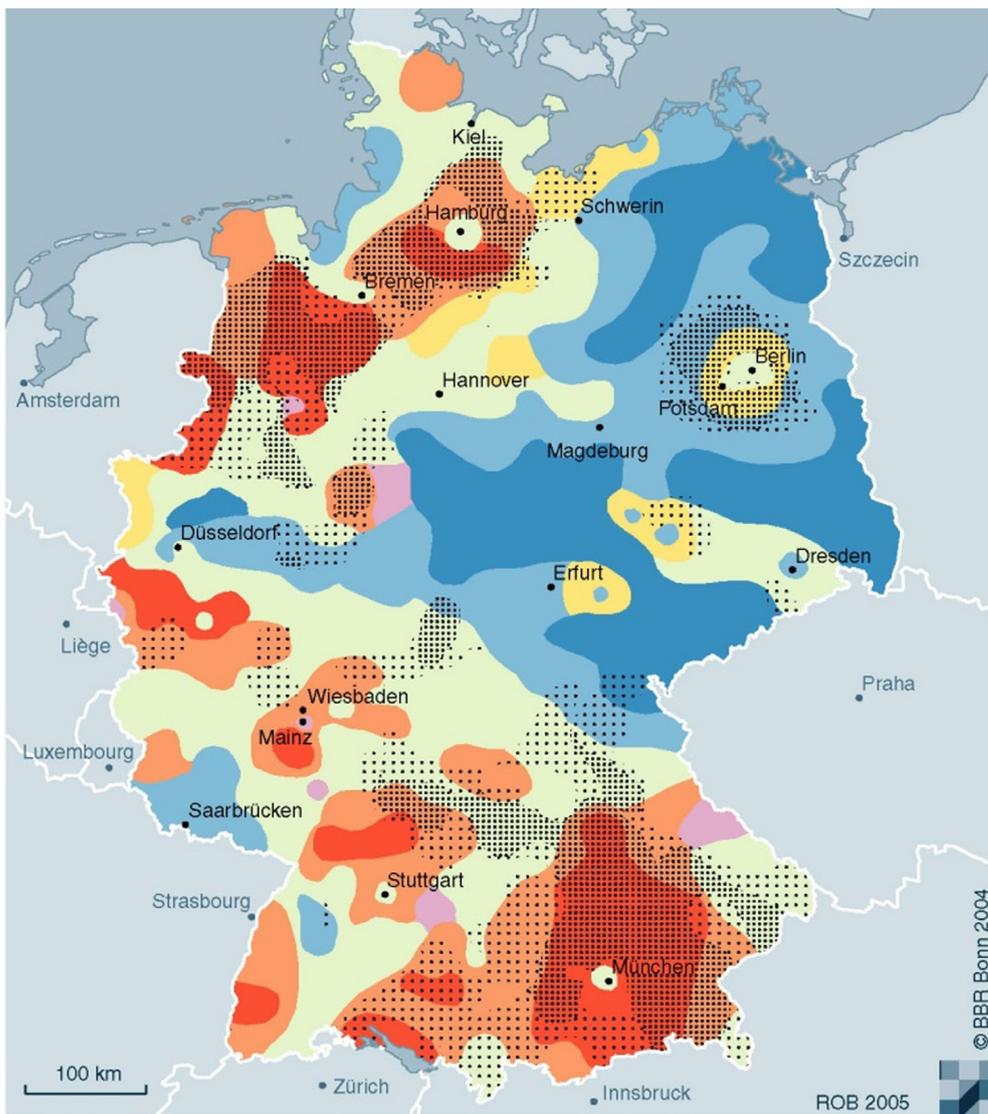
Spricht man von „Trends“ der Raumentwicklung, dann landet man sehr schnell bei einigen, den Diskurs dominierenden Entwicklungspfaden. Schlagwörter wie etwa der wirtschaftliche oder auch der demographische Wandel prägen neben anderen diesen Diskurs nunmehr bereits seit etlichen Dekaden.

Diese Liste wäre noch erheblich ergänzungsfähig, so finden sich auch in der Siedlungsentwicklung, im Bereich der Entwicklung von räumlichen und funktionalen Verflechtungen sowie in den Bereichen Umwelt und Energie, um nur einige ergänzende Themenfelder anzuführen, weitere deutliche und dringliche Problemzusammenhänge (vgl. BBR 2005).

Man könnte also durchaus versucht sein, im Zusammenhang mit den gegenwärtigen räumlichen Entwicklungspfaden von einer „Neuaufgabe“ vergangener Entwicklungen, nach dem Motto „Die Gegenwart ist eine Neuaufgabe der Vergangenheit“, zu sprechen. Dies stimmt jedoch nicht in vollem Umfang. Eindeutig, so wurde ja bereits ausgeführt, bestimmen spezifische Themen den raumpolitischen und gesellschaftlichen Diskurs nun bereits seit Jahren und sind insofern zum Teil von „Randthemen“ zu Dauerthemen geworden. Ein prägendes Begriffspaar in diesem Zusammenhang stellt der Kontext von Wachstum und Schrumpfung dar, den man mittlerweile ohne Weiteres als Grundtendenz der Raumentwicklung bezeichnen kann (vgl. Abb. 1).

Es muss jedoch ganz deutlich hervorgehoben werden, dass es in jüngster Zeit auch relativ „neue“ Themen, im Sinne ihrer wachsenden Präsenz, in dem beschriebenen Diskurs gibt. Themenbereiche sind aufgrund einiger Entwicklungen deutlicher in diesen Diskurs eingetreten als es bis dato der Fall war. Ihr Stellenwert ist demnach gestiegen. Ein sehr aktuelles Beispiel findet sich diesbezüglich im gegenwärtigen Bedeutungszuwachs der Themenfelder Energie und Klima. Dies ist ganz offenkundig auch den bedauerlichen Vorfällen um die Atomkatastrophe im japanischen Fukushima im März 2011 geschuldet. Wobei der Nachhaltigkeitsdiskurs an sich, unter dem sich auch energetische und klimatische Aspekte als Segmente vereinen lassen, in der Bundesrepublik, in Europa und auch weltweit über eine sehr ausdifferenzierte und im positiven Sinne bewegte Tradition verfügt (vgl. u. a. Hauff 2010).

Abb. 1: Trends der Raumentwicklung



Räume, in denen die Entwicklung der Bevölkerung und der Beschäftigung geprägt ist durch

- starke Schrumpfung
- geringe Schrumpfung
- divergierende Trends
(schrumpfende Bevölkerung, wachsende Beschäftigung)
- Stagnation
- divergierende Trends
(wachsende Bevölkerung, schrumpfende Beschäftigung)
- geringes Wachstum
- starkes Wachstum

Siedlungsflächen- und Verkehrswachstum

- stark
- sehr stark

Quellen: Laufende Raubeobachtung des BBR, SuV-Trendrechnung 2020, BBR-Bevölkerungsprognose 2002-2020/Exp, ITP-Intraplan Consult GmbH, Datengrundlagen: BVWP-Verkehrsprognose 2015, Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung des Bundes und der Länder

Quelle: BBR (2005: 85)

Dagegen scheinen einige Themenfelder, nach einer Phase relativer Nichtbeachtung zyklisch immer einmal wieder auf die Agenda dringlicher Themen zu kommen, um dann wieder in eine Phase der relativen Nichtbeachtung zurückzukehren. Dies wird unter anderem an dem Aspekt des Bodens, bzw. genauer gesagt der Flächenneuanspruchnahme zu Siedlungs- und Verkehrszwecken, und dem Aspekt der Suburbanisierung sehr deutlich. Dieses Phänomen kann z.B. im Luhmannschen Sinne durchaus als Reduktionsmechanismus in Anbetracht einer wachsenden Komplexität gewertet werden (Luhmann 1987: 47 ff.). Insofern stellt sich der Diskurs über Themen der Raumentwicklung ebenso dynamisch dar wie die Raumentwicklung selbst. In eben dieser Dynamik ist jedoch einer der klaren Unterschiede im Vergleich zu zurückliegenden Entwicklungspfaden bzw. Phasen der Raumentwicklung zu sehen, hat doch die Dynamik und die Komplexität planerischer Prozesse in den zurückliegenden Jahren und Jahrzehnten als Reaktion auf die zunehmende Komplexität räumlicher Prozesse enorm zugenommen. Dies hat zur Folge, dass die Raumentwicklung gegenwärtig viel deutlicher als noch in der fernen oder auch der nahen Vergangenheit von einer räumlich deutlicheren Nähe sehr unterschiedlicher, oftmals gänzlich gegensätzlicher Entwicklungstendenzen geprägt ist. Zudem spielen Ambivalenzen in der räumlichen Entwicklung in der heutigen Zeit eine größere Rolle, und die Raumentwicklung bewegt sich gegenwärtig viel stärker im Spannungsfeld von Persistenz und Transistenz, also im Gefüge von sich dynamisch wandelnden und sich verfestigenden Entwicklungen, als dies vor Jahren noch der Fall war. Ein zentrales Thema in diesem Bezugsrahmen sind nach wie vor die Entstehung und das Vorhandensein erheblicher räumlicher bzw. regionaler Disparitäten (Kilper 2004: 40 ff.). Diese Disparitäten sind, folgt man zahlreichen modellhaften Ansätzen, das Produkt inhomogener ökonomischer oder demographischer Entwicklungen und deren ebenfalls inhomogener Verteilung im Raum. Das Resultat ist die Bildung von Zentralitäten auf der einen Seite und Peripherien im weitesten undifferenzierten Sinne auf der anderen Seite. Im Wesentlichen sind dies die „driving forces“ unserer polyzentrischen Raumstruktur, die, ohne eine Wertung vorzunehmen, auch auf diesen Disparitäten basieren. Jedoch führt eine so beschriebene Entwicklung im Laufe der Zeit, ohne einen regulativen Eingriff, zur Verfestigung von Disparitäten im negativen Sinne. Die Aufgaben und Herausforderungen in diesem Zusammenhang werden, Prognosen folgend, noch weiter anwachsen (BBR 2006: 105 ff.). Die oben beschriebenen Tendenzen und ihre zeitliche Entwicklung werden bereits beim Vergleich der beiden letzten Raumordnungsberichte und durch die Daten und Darstellungen der vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) als Daueraufgabe betriebenen laufenden Raumbewertung klar ersichtlich.

2 Zwischen Wachstum, Ausgleich und Stabilität – Zum Status quo raumordnungspolitischer und raumplanerischer Zielsetzungen

Die Raumentwicklung ist eindeutig, dies sei vorweg deutlich betont, eine politische Aufgabe, die dem Ziel verhaftet ist, über leitbildhafte Vorstellungen von einer gerechten, möglichst ausgeglichenen Entwicklung aller Räume und Regionen zu einer ausbalancierten Entwicklung beizutragen und diese zu gewährleisten (Ritter 2009: 14). Raumentwicklungspolitik beschreibt, um einen Begriff der Systemtheorie zu nutzen, ein komplexes vertikal und horizontal ausdifferenziertes Mehrebenensystem. Dieses System basiert auf einem Konglomerat aus Normen, Zielen, Werten und Festsetzungen und funktioniert nach fest definierten Mechanismen im Rahmen von administrativen und instrumentellen Grenzen. Die Betrachtungen dieses Kapitels beziehen sich überwiegend auf den nationalstaatlichen Kontext der Bundesrepublik, jedoch wird an der einen oder anderen Stelle, vor allem im Bereich der späteren Betrachtungen der Herausforderungen für die

Raumentwicklungspolitik im Kapitel 3, durchaus auch ein Bezug zur übergeordneten europäischen Ebene hergestellt, da hier spezifische Analogien, aber auch spezifische Notwendigkeiten entstehen.

Während unter Raumplanung an sich zunächst einmal die überörtliche und fachübergreifende Planung zu verstehen ist, bezeichnet man die örtliche (ebenso fachübergreifende) Planung als Bauleitplanung (Fürst 2010: 15). Die Bezeichnung „Überfachlichkeit“ beschreibt dabei den Unterschied zu sektoralen Planungen (Fachplanungen), der vor allem im Anspruch einer räumlichen Integration, also im Wesentlichen in der Koordination der räumlichen Auswirkungen der fachlichen Nutzungsansprüche, zu suchen ist (Fürst 2010: 15). Im Geflecht sich stetig verändernder dynamischer Entwicklungen kommen der Raumplanung vor allem zwei „Basis-Aufgaben“ zu: zum einen eine Ordnungsaufgabe und zum anderen eine Entwicklungsaufgabe. Daneben ließen sich noch, je nach Sichtweise, weitere Grundfunktionen definieren (Fürst 2010: 16), jedoch beschreibt das Spannungsfeld der beiden „Basis-Aufgaben“ sehr treffend die innere Logik. Kritisch könnte man auch die innere Unlogik der Raumplanung als Bestandteil der Raumentwicklungspolitik sehen. Darüber hinaus lassen sich noch prozessuale Funktionen anführen, die an dieser Stelle jedoch lediglich unkommentiert angeführt werden sollen (Fürst 2010: 17 ff.):

- Orientierungsfunktion
- Frühwarnfunktion
- Moderationsfunktion
- Organisationsfunktion
- Koordinations-/Konfliktregelungsfunktion

Diese prozessualen Aspekte bzw. Funktionen sind vor allem wichtig, wenn es darum geht, Potenziale und Optionen zur Steuerung räumlicher Prozesse – und damit verbunden von Modifikations- und Reformerfordernissen – zu identifizieren. Gleichsam lässt die Fülle der angeführten Aufgaben einen handfesten Rückschluss auf die enorme Komplexität zu, mit der sich die Raumplanung als Bestandteil der Raumentwicklungspolitik konfrontiert sieht. Dies lässt bereits auf den ersten Blick die Vermutung zu, dass in diesem Kontext erhebliche Spannungsfelder bestehen, die die Raumplanung und Raumentwicklungspolitik ganz eindeutig in einen ausgeprägten ressourcenintensiven Spagat hineinzingen. Es ist von großer Bedeutung für die Ausführungen dieses Aufsatzes, diese Aspekte als Rahmen im Bewusstsein zu haben, um die folgenden Gedankengänge zweckmäßig einordnen zu können.

Zu Beginn dieses Kapitels, um wieder zur Substanz der Raumentwicklungspolitik zurückzukehren, wurde die Bedeutung von Normen, Zielen und Wertvorstellungen sowie von Festsetzungen hervorgehoben. Mit diesem Komplex sollen sich die nachfolgenden Ausführungen befassen. Der Raumentwicklungspolitik in der „Person“ der Raumordnung und Raumplanung stehen diesbezüglich vielfältige Möglichkeiten offen. Diese sind, was ihre Verbindlichkeit anbelangt, sowohl formeller als auch informeller Natur. Zunächst einmal sollte dabei noch einmal betont werden, dass die Raumordnung sehr stark von den grundgesetzlichen Motiven, u. a. von jenem der gleichwertigen Lebensverhältnisse, geprägt wird. So zielt beispielsweise Artikel 72 Abs. 2 des Grundgesetzes auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ab. Dies drückt sich dann auch in der spezifischen juristischen Grundlage der Raumordnung, dem Raumordnungsgesetz (ROG), aus (§ 1 Abs. 2 ROG). Gerade das Thema der gleichwertigen Lebensver-

hältnisse verfügt in Deutschland nunmehr bereits über eine gewisse Tradition, was auch als einer der Gründe für die Probleme der Raumordnung bezüglich der Neuinterpretation des Gleichwertigkeitspostulates bewertet wird (Blotevogel/Danielzyk 2006: 60). Dementgegen scheint eine Neuinterpretation dieses Postulates offenkundig als alternativlos und unausweichlich (ARL 2006: 1).

Nun besitzt die Raumordnung, wie bereits erwähnt, vielgestaltige Möglichkeiten der Formulierung von eben jenen Normen, Zielen und Wertvorstellungen, die aus gesellschaftlichen und politischen Diskursen hervorgegangen sind. Auf der formellen Seite bietet sich der Raumordnung die Möglichkeit, über die sogenannten Ziele der Raumordnung (§§ 3 und 5 ROG) verbindliche Vorgaben für die räumliche Entwicklung zu machen. Diese Ziele der Raumordnung sind räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar und in Abwägungsprozessen nicht abwägbar. Darüber hinaus gibt es im Raumordnungsgesetz die Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG), welche sozusagen die Leitplanken für eine nachhaltige räumliche Entwicklung in der Form von einigen Leitsätzen vorgeben. Diese Grundsätze sind jedoch in nachfolgenden Prozessen einer Abwägung zugänglich und besitzen insofern bei Weitem nicht die Wirkungskraft und Verbindlichkeit und damit auch nicht das Steuerungspotenzial von Zielen der Raumordnung.

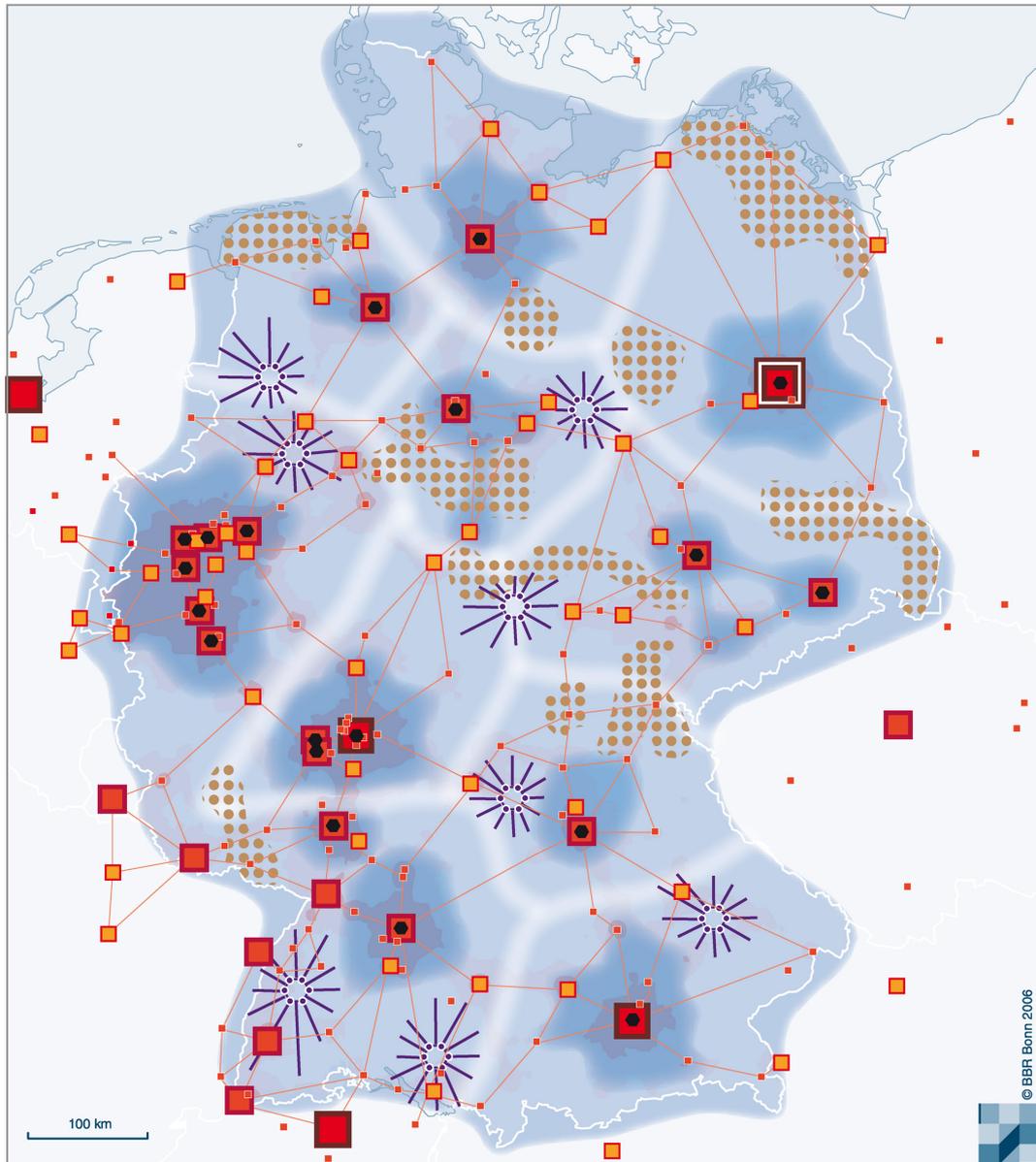
In der Folge sollen eher die strategischen und konzeptionellen Aspekte bzw. Prinzipien der Raumentwicklungspolitik im Zentrum der Betrachtungen stehen. Den zentralen Ausgangspunkt dieser Betrachtungen bildet das im Jahr 2006 durch die Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedete und bis heute gültige Leitbilddokument mit dem Titel „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ (BMVBS 2006). Dieses gesamträumliche Leitbild gliedert sich in drei Teilleitbilder auf, die sich mit drei zentralen Themenfeldern auseinandersetzen:

- Leitbild 1: Wachstum und Innovation (vgl. Abb. 2)
- Leitbild 2: Daseinsvorsorge sichern
- Leitbild 3: Ressourcen bewahren, Kulturlandschaft gestalten

Das Dokument versucht, den beschriebenen Spagat der Raumentwicklungspolitik, bestehend aus den beiden sehr gegensätzlichen Zielrichtungen Wachstum und Ausgleich, durch eine Gleichzeitigkeit der Ziele von Wachstum (Leitbild 1) und Ausgleich (Leitbild 2) sowie dem Aspekt der Ökologie und Nachhaltigkeit (Leitbild 3) aufzulösen. Dessen ungeachtet werden jedoch sehr deutlich durch das Leitbild 1 die Aspekte des Wachstums und der Innovation zugunsten der Metropolen, die als Motor für die Regionalentwicklung wirken sollen, hervorgehoben und damit ein deutlich wahrnehmbarer Schwerpunkt gesetzt (BMVBS 2006: 14).

Dies muss vor allem im europäischen Kontext, also insbesondere vor dem Hintergrund der Lissabon-Strategie, gesehen und als weitere Ausrichtung auf das Paradigma des Wachstums bewertet werden. Die Konsequenz dieser Ausrichtung lässt sich durch eine weitere Zunahme regionaler und räumlicher Disparitäten beschreiben. Dies wird, bei allem Aufholen der Nationalstaaten in Europa untereinander, beim Blick in den „Kohäsionsbericht“ der Europäischen Kommission deutlich, denn hier drückt sich nach wie vor, auch aufgrund der Erweiterung der Europäischen Union, eine Tendenz des Auseinanderdriftens auf der Ebene der Regionen deutlich aus (Europäische Kommission 2010).

Abb. 2: Leitbild Wachstum und Innovation



Metropolräume

-  Kerne der Hauptstadtregion und der bestehenden europäischen Metropolregionen
-  weitere Standorte von Metropolfunktionen
-  engerer metropolitaner Verflechtungsraum
-  weiterer metropolitaner Verflechtungsraum einschließlich ländlicher Räume
-  Übergangszonen zwischen metropolitanen Verflechtungsräumen

Wachstumsräume außerhalb engerer metropolitaner Verflechtungsräume



Stabilisierungsräume



Raumstruktur

-  hochverdichteter Zentralraum
-  verdichteter Zwischenraum

Die Karte veranschaulicht das Leitbild. Die Signaturen stellen jedoch keine planerischen Festlegungen dar.

Quelle: BMVBS (2006: 13)

Ergänzend muss jedoch angeführt werden, dass eine Betrachtung von Regionen mit dem Indikator des Bruttoinlandsproduktes aus vielerlei Hinsicht als absolut kritikwürdig angesehen werden muss. Auch hier besteht offenkundig ein erheblicher Modifikationsbedarf in Sachen der Nutzung zweckmäßiger Indikatoren.

Zwischen Wachstum, Ausgleich und Stabilität – so lautet der Titel dieses Kapitels. Bereits durch dieses begriffliche Spannungsfeld wurden quasi vorweg hinreichend das Dilemma, aber auch die künftige Aufgabe und der Kern raumentwicklungsbezogenen Handelns in der Zukunft präzise definiert. Das folgende Kapitel wird diese Prämisse diskursiv noch etwas differenzierter behandeln.

3 Stadt – Land – Peripherie: Herausforderungen für die Raumentwicklungspolitik

Im Geleitwort der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland führen Wolfgang Tiefensee, damaliger Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, und Ernst Pfister, damaliger Wirtschaftsminister des Landes Baden-Württemberg und Vorsitzender der MKRO, aus: „Die Leitbilder, die die gesetzlichen Ziele und Grundsätze der Raumordnung ergänzen und den raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen von 1992 ersetzen, verdeutlichen: Die wachsenden Herausforderungen werden – trotz aller Entwicklungsunterschiede – nur im engeren Miteinander der Regionen und im Miteinander von Stadt und Land zu bewältigen sein“ (BMVBS 2006: o.S.). Damit wird im Wesentlichen das im vorherigen Kapitel dargestellte Spannungsfeld aus Wachstum, Ausgleich und Stabilität aufgegriffen und auf den Aspekt einer nachhaltigen Raumentwicklung abgestellt. Zusätzlich wird der räumliche Zusammenhang einzelner Teilräume, namentlich Stadt und Land, als zentral hervorgehoben. Diese Aussage kann zunächst einmal als definierter Anspruch an die Raumentwicklungspolitik verstanden werden.

Die größten Herausforderungen in diesem Kontext erwachsen mit Sicherheit einstweilen aus der Notwendigkeit der Wahrnehmung der Ausgleichsaufgabe und aus einer Nejustierung und Neuabstimmung des Gleichwertigkeitspostulates. Dieses Faktum kann durchaus als die größte Kernaufgabe für die Raumentwicklungspolitik verstanden werden. Aufgrund der gegenwärtig zu beobachtenden Entwicklungen stellt sich an dieser Stelle jedoch ganz plakativ die Frage danach, ob Planung sich in einer Krise befindet. Diesbezüglich finden sich eine große Anzahl von Beschreibungen, Bewertungen und Befunden in der wissenschaftlichen Literatur. Diese operieren jeweils aus sehr verschiedenen sachlichen und fachlichen Perspektiven heraus. Vielmals geht es dabei um die Potenziale und die Hemmnisse von Planungsprozessen und von Planung an sich. Oftmals geht es auch um Fragen der Ausgestaltung und der für Planungsprozesse wichtigen Legitimation sowie um die ethische und normative Fundierung ebendieser Prozesse.

Ein Zustandsbericht der Planung von Wegener aus dem Jahre 1999 offenbart alleine aus zeitlicher Sicht sehr prägnant, dass bereits seit einigen Jahren – was das Selbstverständnis von Planung anbelangt – eine offensichtliche Lethargie und Desillusionierung vorliegt bzw. vorherrscht. Wegener beschreibt den Status von Planung im Kontext der Thematik der Umweltdiskussion wie folgt: „Die Raumplanung als Disziplin nimmt heute ihre Aufgabe der ökologischen Kommunikation über Raumentwicklung nicht wahr, weil sie sich auf Metakompetenzen wie Moderation und Vermittlung zurückgezogen hat. Sie ist deshalb nicht in der Lage, Politik und Öffentlichkeit Fragen zu beantworten ... Die Disziplin der Raumplanung in der Bundesrepublik ist alt und müde geworden. Ihr einst utopischer und reformerischer Elan ist erschöpft. Angesichts der globalen ökologischen

Herausforderung bedarf es einer Rückbesinnung auf diesen Elan, diesmal aus sozialer und ökologischer Verantwortung“ (Wegener 1999: 171). Wegeners Beschreibung lässt die Frage zum Zustand der Planung durchaus in einem sehr besorgniserregenden Licht erscheinen, lässt sich seine Beschreibung doch auch in andere planerische Zusammenhänge überführen. Betrachtet man nun einige strukturelle Aspekte von Planung, dann differenziert sich das Bild noch ein wenig mehr aus, was allein nicht unbedingt den Befund Wegeners deutlich entkräftet.

Wurde weiter oben, auf der Basis einer Umschreibung von Dietrich Fürst bezüglich der Raumplanung, auch auf die wichtige Integrationsfunktion und Integrationsfähigkeit der Raumplanung hingewiesen, so lassen sich auch darauf abzielend einige wichtige Aussagen aus der Literatur entnehmen. So befasst sich Schönwandt beispielsweise mit den „constructs of planning“, also der Konstruktion der Planung im Ganzen, und den „constructs in planning“, also der inneren Konstruktion von Planung, um festzustellen, dass es in der Gesamtkonstruktion oftmals an der Fähigkeit zu integrieren hapert und in der inneren Konstruktion oftmals die „Blaupause“ zur Erarbeitung von effektiven und nachhaltigen Planungsprozessen fehlt (Schönwandt 2002: 7).

So ist das Motiv der Rationalität auch immer ein Ansatzpunkt kritischer Blicke auf die Planung. Siebel führt im Kontext dieser Thematik der Rationalität zwei mögliche Planungsmodelle, ein offenes und ein geschlossenes, an. Rationalität im geschlossenen Planungsmodell ist beispielsweise dann gegeben, wenn Planung vollständige Informationen besitzt und sowohl über widerspruchsfreie Ziele als auch über alle Mittel verfügt, das Geplante zu verwirklichen (Siebel 2006: 203). Das geschlossene Planungsmodell umschreibt insofern einen absoluten Optimalzustand bzw. es basiert auf einem ebensolchen. Aus der Erkenntnis des Fehlens eines solchen Optimalzustandes kam es im Rahmen des planungstheoretischen Diskurses zu einem Umschwenken in Richtung des offenen Planungsmodelles kommen, sprich zu einem Umschwenken hin zum Inkrementalismus, welcher sich auf punktuelle Maßnahmen und auf einzelne Projekte unter dem weitestgehenden Verzicht auf hoheitliche Eingriffe zugunsten von Verhandlungslösungen konzentriert und sich dabei überwiegend privatrechtlicher Organisationsformen und informeller Verfahren bedient (Siebel 2006: 203). Eben diese Entwicklung hat die Raumplanung und Raumordnung in ein großes Dilemma gestürzt, muss doch festgehalten werden, dass etwa der Schutz von Schwächeren und die Vorsorge für künftige Generationen ohne Zweifel einen starken zentralistischen Interventionsstaat voraussetzen und nicht reinen Marktmechanismen überlassen werden kann und darf. Dies läuft insofern aber dem implementierten Planungssystem des perspektivischen Inkrementalismus deutlich zuwider und ist mit ihm augenscheinlich nicht erreichbar (Siebel 2006: 208). Siebel führt diesbezüglich weiter aus, dass Planung sich, um auf diese Widersprüche reagieren zu können, notwendigerweise auf alle drei Idealtypen der Planung, namentlich „das souveräne, durchsetzungsstarke Planungssubjekt, die kooperative konsensorientierte Moderation und die fehlerfreundliche revidierbare Maßnahme“, konzentrieren muss (Siebel 2006: 208). Erfolgreiche Planungsprozesse müssen insofern durchaus paradox konstruiert sein und diese Tatsache auch in Kauf nehmen (Siebel 2006: 209). Die Raumordnungspolitik sollte sich dieses „Optimalbild“ zum Vorbild machen, auch wenn dies der Quadratur des Kreises gleichkommt (Siebel 2006: 209).

Damit definiert Siebel durchaus sehr komplexe Anforderungen an Planungsprozesse. Auch Danielzyk widmet sich der Frage nach dem „Warum?“ der Raumplanung, versucht diese Frage dann aber auch gleich inhaltlich zu fundieren (Danielzyk 2004). In einem späteren Artikel hebt er jedoch, um der Frage zunächst einmal eine pauschale Antwort hinzuzufügen, hervor, dass der räumlichen Planung fast schon naturgemäß aufgrund der

zahlreichen Aufgaben und Herausforderungen künftig wieder deutlich mehr Gewicht zukommen wird, sie wird diesen „Raum“ jedoch zweckmäßig und stringent auf- und ausfüllen müssen (Danielzyk 2008: 802). Fürst betont dagegen noch einen weiteren Aspekt, welcher für die Raumentwicklung künftig bedeutsamer werden muss. Für ihn wird es danach auch maßgeblich um eine gestalterische Komponente der Raumentwicklungspolitik und der Raumplanung gehen, welche auf die Steigerung der Attraktivität von Regionen im Wettbewerb im Rahmen des Übergangs zur Wissens-, Informations- und Dienstleistungsgesellschaft abzielen muss (Fürst 2010: 20).

Neben den bisher aufgeführten Fragestellungen und Herausforderungen, denen sich Raumentwicklungspolitik zu stellen hat, zeigen sich noch einige eher grundlegende Themen als essenziell für die Zukunft. Aus diesem Kontext wurde bereits die Wichtigkeit der normativen und ethischen Unterfütterung von Planung besonders hervorgehoben. Hier ist das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse an erster Stelle aufzuführen. Dies siedelt sich im Kontext der Thematik der räumlichen Verantwortung und der räumlichen Gerechtigkeit an, die für das Zusammenspiel von Stadt, Land und Peripherie wenn nicht von existenzieller, so doch aber zumindest von substanzieller Bedeutung ist. In diesem bzw. für diesen Zusammenhang gilt es auch für die Raumentwicklungspolitik, Formeln und Antworten zu finden, die auf einem gesellschaftlichen und politischen Diskurs basieren.

Daraus ergibt sich aber auch zwangsläufig ein enormer Wandlungs- und Reformbedarf, um die Wirklichkeiten der Raumentwicklungspolitik und der Raumplanung dem definierten Anspruch an sie wieder deutlich näher zu bringen. Damit ließe sich der zum Teil unerträgliche Spagat der Raumentwicklungspolitik ein Stück weit erträglicher machen, und das Dilemma aus Anspruch und Wirklichkeit würde ein Stück weit aufgelöst.

Auch das Kapitel 3 konnte lediglich anhand einiger ausgewählter Aspekte eine kurze überblicksartige Zusammenschau liefern. Es schließen sich im Kapitel 4 ebenso selektive Betrachtungen zu Bausteinen für eine Raumentwicklungspolitik 2025 an. Diese Betrachtungen basieren weitestgehend auf den im Kapitel 3 dargestellten Aspekten.

4 Raumentwicklungspolitik 2025 – Bausteine für eine künftige Raumentwicklungspolitik

Die Frage nach der Daseinsberechtigung von Raumentwicklungspolitik und Raumplanung als Bestandteil ebendieser, die von vielen Wissenschaftlern und Praktikern gleichsam immer wieder einmal gestellt wurde und wird, lässt sich ganz pragmatisch und zweckgerichtet positiv beantworten. Raumentwicklungspolitik gehört nach wie vor zu den wichtigen Politikbereichen, will man an dem Prinzip der regionalen Chancengleichheit und der Umsetzung des Konzeptes einer nachhaltigen Entwicklung festhalten (vgl. neben anderen Gatzweiler 2008: 818). Sie ist in diesem Fall alternativlos. Die Frage nach dem „Ob“ lässt sich folglich relativ schnell und eindeutig beantworten. Dieses „Ob“ hängt jedoch sehr stark vom „Wie“ einer künftigen Raumentwicklungspolitik und Raumplanung ab, was nichts anderes bedeutet, als dass es gilt, die Raumentwicklungspolitik und Raumplanung zu hinterfragen und für die künftigen Herausforderungen mit dem nötigen Rüstzeug auszustatten und damit die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit wenn nicht zu schließen, so doch zu minimieren.

Es gilt zunächst einmal, und dies bildet den zentralen Ausgangspunkt für den Prozess der Neujustierung, einen gesellschaftlichen Diskurs über die der künftigen Raumentwicklung zugrunde liegenden Werte, Ziele und Normen zu organisieren und die Ergebnisse

dieses Vorgangs hinreichend aufzubereiten. Eine nachhaltige Raumentwicklungspolitik und Raumplanung wird um einen solchen Diskurs auch um ihrer selbst willen nicht herkommen, auch wenn dieser Diskurs sich in seiner Organisation und Handhabung als äußerst kompliziert und komplex darstellt. Es bleibt also zunächst festzuhalten, dass die Raumentwicklungspolitik und die Raumplanung deutlich diskursfähiger gemacht werden müssen. Diskursfähigkeit ist insofern ein erster wichtiger Baustein für eine Raumentwicklungspolitik 2025. Im Übrigen würde eine höhere Diskursfähigkeit auch die nach wie vor zu beobachtende Planungskepsis potenziell deutlich verringern und damit zu einem Wiedererstarben von Vertrauen in Planungsprozesse führen bzw. dies hypothetisch ermöglichen.

In diesem Kontext muss es dann eben auch darum gehen, eine deutlich verbesserte Kooperations- und Strategiefähigkeit zu entwickeln. Viel zu lange haben sich die Raumentwicklungspolitik und die Raumplanung von der Entwicklung und dem Entwurf von, unter anderem auch visionären und innovativen, Leitbildern zurückgezogen und damit deutlich an konzeptioneller und strategischer Kraft verloren. Damit wurde die Kontrolle und die Steuerung vieler räumlicher Prozesse fast gänzlich dem Markt überlassen. Eine Re-Strategisierung scheint an dieser Stelle unabdingbar.

Damit eng gekoppelt, denn Konzepte und Strategien besitzen nur dann einen Wert, wenn ihre Realisierung auch möglich ist, ist ein weiterer zentraler Aspekt, welcher in dem Gesichtspunkt der Steuerungs- und Umsetzungsfähigkeit zu finden ist. Auch hier besteht bislang offenkundig ein deutliches Defizit, welches unter anderem auch aus dem zunehmenden Rückzug der Raumentwicklungspolitik und der Raumplanung – sozusagen aus dem Raum – herrührt. Diese Entwicklung hat ihren vorläufigen Höhepunkt in der letzten Novelle des Raumordnungsgesetzes vom 22. Dezember 2008 gefunden. Diese Novelle ist den Bestrebungen der Föderalismusreform geschuldet und hat die Raumordnung in die konkurrierende Gesetzgebung überführt, was prinzipiell zu einer Stärkung der Position der Länder und zu einer Schwächung der Raumordnung selbst geführt hat.

Hier wäre künftig generell darüber zu debattieren, ob ein bedingungsloser Föderalismus den Erfordernissen und der Notwendigkeit ganzheitlicher und übergeordneter Festsetzungen und Regelungen, derer zahlreiche Problemzusammenhänge substantziell bedürfen, auch nur ansatzweise gerecht werden kann. Im Übrigen lässt sich dieses Erkenntnis problemlos auch auf andere thematische Felder, wie etwa auf die Bildungspolitik, übertragen. Es steht dabei außer Frage, dass dieses „Rad“ nur mit einer enormen Kraftanstrengung und nur auf der Basis eines gesellschaftlichen und politischen Konsenses zurückgedreht werden kann. Dessen ungeachtet bedarf es zweifellos einer Stärkung der Position der Raumentwicklungspolitik im Allgemeinen und der Raumplanung im Speziellen innerhalb des juristischen Gefüges.

Eine Stärkung der Position der Raumentwicklungspolitik bedarf jedoch auch einer Stärkung der Raumentwicklungspolitik von innen heraus. Das heißt, es wird auch darum gehen, vonseiten der Raumentwicklungspolitik auf allen Ebenen eine Art Selbstbewusstsein und den Mut zu entwickeln, sich verlorenes Terrain wieder anzueignen. Möglicherweise ist es an der Zeit für eine Rückbesinnung auf alte Stärken.

Möglicherweise finden sich auch schon in den aktuellen Leitbildern konzeptionelle Ansätze, die für eine derartige Rückaneignung von verlorenem Terrain durchaus eine Option darstellen könnten. Zu nennen ist hier zum Beispiel der durchaus zu Recht kritisierte konzeptionelle Ansatz der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften (BMVBS 2006: 16). Schon Hahne fragt in einem Aufsatz aus dem Jahr 2006 völlig folgerichtig: „Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft. Eine neue Formel für den regionalen Vertei-

lungskampf?“, um dann jedoch die Frage relativiert zu beantworten. Für ihn hapert es doch noch deutlich an der inhaltlichen und strukturellen Ausgestaltung dieser raumordnerischen Leerformel (Hahne 2006: 10). Dieser Umstand hält auch bis zum heutigen Tag an, woraus sich ein weiterer Aspekt ableiten lässt, der die zeitliche und strukturelle Ebene umfasst. Raumentwicklungspolitik und Raumplanung stellen sich bisweilen als überwiegend träge, adynamisch und hoch bürokratisiert dar, was die Verlässlichkeit, das Vertrauen und die Akzeptanz der Raumentwicklungspolitik und Raumplanung enorm schmälert und so zu einem Bedeutungsverlust von planerischen Aspekten geführt hat. Es geht folglich auch in Zukunft darum, Raumentwicklungspolitik zu dynamisieren, Bürokratie abzubauen und Transparenz zu schaffen.

In diesem Zusammenhang spielen die Kommunikationsfähigkeit und die Sprachlichkeit der Raumentwicklungspolitik und Raumplanung eine zentrale Rolle. Kommunikationsfähigkeit meint zunächst einmal ganz profan die Vermittlung, aber auch die Aushandlung, Visualisierung und Moderation von planerischen Prozessen. Sprachlichkeit dagegen zielt auf die Kommunikation im Sinne Luhmanns ab, das heißt auf die Erzeugung von Resonanzen in unterschiedlichen Subsystemen durch die Nutzung kompatibler Codes (vgl. Luhmann 1986). Auf die Raumentwicklungspolitik bezogen bedeutet dies z. B. die Ökonomisierung planerischer Prozesse, um planerischen Zielen in marktwirtschaftlichen Entwicklungsprozessen und Abläufen wieder deutlich mehr Geltung zu verschaffen. Diesbezüglich gilt es auch, die Raumentwicklungspolitik und Raumplanung mit monetären Ressourcen auszustatten, um den Raum für planerische Anreiz- und Verbotssysteme zu schaffen.

Betrachtet man abschließend die dargelegten Aspekte und die vorhandenen Rahmenbedingungen, so stellt sich schnell ob der Komplexität und der Intensität der angedachten Veränderungen die Frage nach den Chancen, diese tiefgreifenden Veränderungen und Modifikationen herbeiführen zu können und vor allem auch nach dem Weg, dies zu erreichen.

Hält man es weiterhin mit einem stark mit dem perspektivischen Inkrementalismus verbundenen „muddling through“ („Durchwurschteln“) und mit eher punktuellen Veränderungen oder spricht man hier eher Klaus Selle das Wort, der angelehnt an die Metapher eines Computers ein „Shut down. Restart“ diskutiert (Selle 2006: 557)? Dies soll nun nicht so verstanden werden, als ginge es künftig darum, alle Dinge auf null zu stellen. Dieser Meinung sind weder Klaus Selle in seinem Beitrag noch der Autor dieses Aufsatzes. Vielmehr geht es darum, den wichtigen und vor allem auch richtigen traditionellen Kern von Raumentwicklungspolitik und Raumplanung zu bewahren und weiterzuentwickeln. Dazu bedarf es möglicherweise, um in der Computer-Metapher zu bleiben, eines geordneten Neustarts auf der Basis eines traditionellen „Betriebssystems“ in der Form eines räumlich, sachlich, institutionell und administrativ neu aufgestellten und ethisch und gesellschaftlich getragenen raumbezogenen Zielkanons.

Literatur

- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 69.
- Blotevogel, H. H.; Danielzyk, R. (2006): Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – Herausforderung für die Raumordnungspolitik? In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken, Band 2: Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund, 59-71.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn. = Berichte, Band 21.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2006): Raumordnungsprognose 2020/2050. Bonn. = Berichte, Band 29.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin.
- Danielzyk, R. (2004): Wozu noch Raumplanung? In: Müller, B.; Löb, S.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden, 13-28.
- Danielzyk, R. (2008): Raumplanung, Raumentwicklung und der öffentliche Gestaltungsanspruch. In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12, 799-802.
- Europäische Kommission (2010): Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel.
- Fürst, D. (2010): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold. = Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung, Band 1.
- Gatzweiler, H.-P. (2008): Lässt sich mit Vergangenheit Zukunft gewinnen? Eine kurze Reflexion der Raum- und Stadtentwicklungspolitik in Deutschland nach der Wende. In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12, 814-820.
- Hahne, U. (2006): Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft. Eine neue Formel für den regionalen Verteilungskampf? In: Raumplanung 124, 5-10.
- Hauff, V. (2010): Nachhaltigkeit: Die Karriere eines Begriffes. Festrede anlässlich der Umbenennung der FH Eberswalde in Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde. Eberswalde, 26. März 2010.
- Kilper, H. (2004): Regionale Disparitäten. Kein Thema von Gestern. In: Müller, B.; Löb, S.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden, 35-51.
- Luhmann, N. (1986): Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen.
- Luhmann, N. (1987): Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main.
- Ritter, E.-H. (2009): Europäische Raumentwicklungspolitik. Inhalte, Akteure, Verfahren, Organisation. Detmold.
- Schönwandt, W. L. (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart.
- Selle, K. (2006): Shut down. Restart ... Vorschläge zur Wiederaufnahme der Diskussion über die Entwicklung von Städten und Regionen und den möglichen Beitrag öffentlicher Akteure. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken, Band 2: Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund, 557-577.
- Siebel, W. (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken, Band 2: Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund, 195-209.
- Wegener, M. (1999): Raumplanung als Systemrationalität oder die Rettung der Raumplanung durch die Ökologie. In: Schmals, K. M. (Hrsg.): Was ist Raumplanung? Dortmund, 165-172. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 89.

Autor

Nils Leber (*1978) studierte an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund und schloss sein Studium 2006 ab. Seit September 2006 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Städtebau und Bodenordnung der Universität Bonn. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören vor allem Fragestellungen aus dem Bereich der Raum- und Regionalentwicklung.