

Jörg Knieling

# Leitbilder und strategische Raumentwicklung

Planungstheoretische Einordnung und Diskussion der neuen Leitbilder für die deutsche Raumentwicklung

## *Concepts and strategic spatial development*

*Placement in planning theory and discussion of the new concepts for German spatial development*

### Kurzfassung

Leitbilder sollten im Rahmen einer strategischen Raumentwicklung unterschiedliche Funktionen erfüllen: Orientierung, Koordination, Reflexion, Innovation und Aktivierung. Wie lassen sich die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ diesbezüglich einordnen? Der vorliegende Beitrag setzt sich mit der Orientierung der Leitbilder auf Wachstum und Daseinsvorsorge sowie der Strategie des „Stärken stärken“, der damit verbundenen Konzentration auf Metropolregionen und der ökonomischen Ausrichtung der Raumentwicklung auseinander. Ergeben sich Zielkonflikte zur Ausgleichsorientierung und zu dem übergreifenden Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung? Welche Perspektiven bietet das neue Instrument der „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“? Und mit Blick auf die Planungsmethodik: Wie können Leitbildprozesse die nötige Offenheit und Anpassungsfähigkeit gewährleisten? Aus der Diskussion leiten sich weiterführende Forschungsfragen ab.

### Abstract

*Concepts should fulfil different functions in the framework of a strategic spatial development: orientation, co-ordination, reflection, innovation and activation. How can the new “Concepts and Policy Strategies for Spatial Development in Germany” be placed in this respect? The article considers the orientation of the concepts towards growth and the provision of essential services as well as the strategy “reinforcing strengths”, the concentration of metropolitan regions connected with this and the economic orientation of spatial development. Do objective conflicts result with the orientation towards balance and with the overriding concepts of a sustainable spatial development? Which perspectives are offered by the new instrument of “large-scale communities of responsibility? And with regard to the planning method: How can concept processes guarantee the necessary openness and adaptability? Further-reaching research questions are derived from the discussion.*

## 1 Einleitung und Fragestellung

Leitbilder finden in Raumplanung und -entwicklung inzwischen vielfältige Einsatzbereiche. Nahezu jeder Entwicklungsplanung – sei es auf kommunaler oder regionaler, Landes- oder Bundesebene – ist heute ein Leitbild vorangestellt. Städte und Regionen formulieren Leitbilder in Entwicklungskonzepten, bei Stadt- und

Regionalmarketing, im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung oder bei projektbezogenen Masterplänen, und nicht zuletzt kommen räumliche Leitbilder in Landesraumordnungsprogrammen und Regionalplänen zum Einsatz.

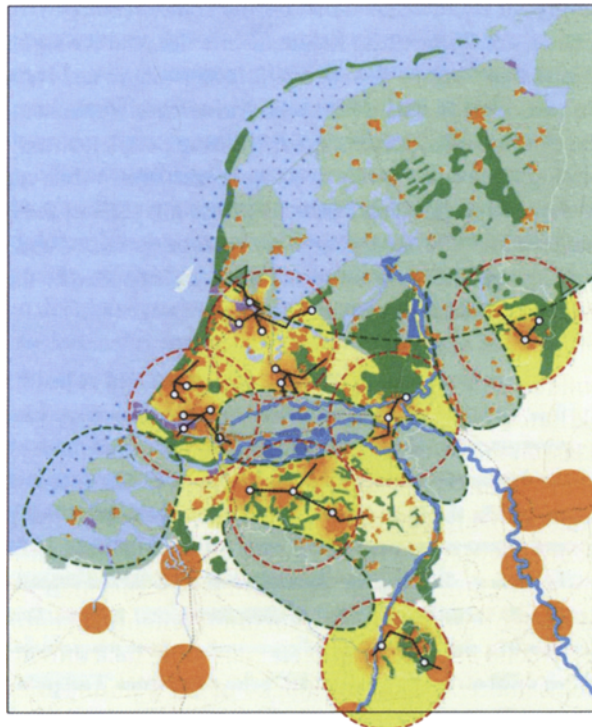
**Die Niederlande 2030 – vier Szenarien als Vorstufe für ein räumliches Leitbild**

**Future national development patterns in the four scenarios**

**Palette**



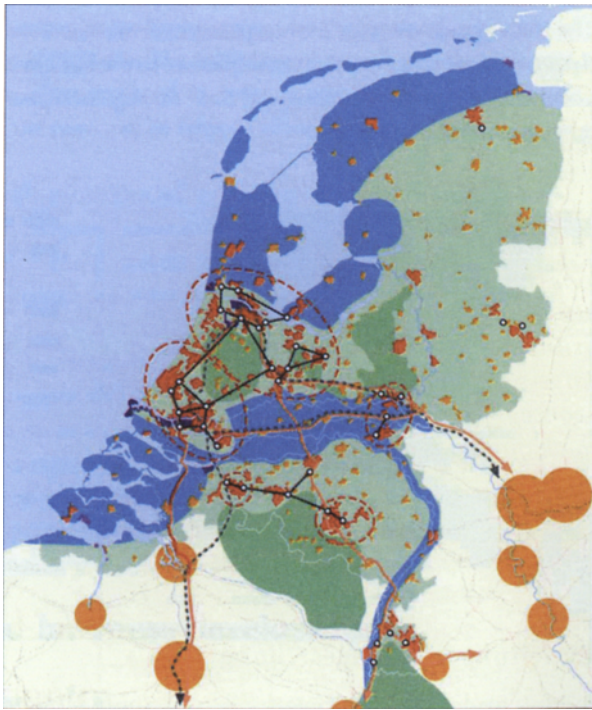
**Park landscape**



**Flow Country**



**City land**



Quelle: VROM 1998, S. 6

Auch die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ des Bundes und der Länder bedienen sich dieser Begrifflichkeit, die in der Raumordnung allerdings durchaus nicht neu ist. Denn eine intensive Leitbilddiskussion gab es bereits in den 1950er Jahren. Neu ist dagegen die Art und Weise, wie Leitbilder heute in der Raumordnung eingesetzt werden – und dies auch international, wie beispielhaft nebenstehend anhand von Szenarien für die Raumentwicklung der Niederlande dargestellt (s. a. Beitrag Jacob i. d. H.).

Leitbilder werden in der planungstheoretischen Diskussion zumeist mit dem Konzept der strategischen Planung in Verbindung gebracht. Dieses Konzept hat in den vergangenen Jahren ebenfalls an Bedeutung gewonnen, wenngleich eine eindeutige begriffliche Abgrenzung nicht einfach ist. Damit liegt es nahe zu diskutieren, wie die neuen Leitbilder der Raumentwicklung mit Blick auf eine strategisch ausgerichtete Raumordnung einzuordnen sind.

Vor diesem Hintergrund stellen sich eine Reihe von Fragen in Bezug auf die planungsmethodische Einordnung von Leitbildern und ihren Bezug zu einer strategischen Raumentwicklung: Welche Erwartungen werden mit dem Einsatz von Leitbildern verbunden und welche Funktionen sollen sie erfüllen? Welches Konzept räumlicher Steuerung wird mit ihnen verbunden und wie ordnen sie sich in die Planungssystematik ein? Welchen Beitrag leisten sie zu einer strategischen Raumentwicklung? Entsprechen die bisherigen Ergebnisse diesen Erwartungen, lassen sich also entsprechende Wirkungen nachweisen? Und: welche Schlüsse können vor diesem Hintergrund für die aktuellen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ gezogen werden?

## 2 Leitbilder der zweiten Generation: Begriffsklärung und planungssystematische Einordnung

In Planungstheorie, Planungsrecht und Planungspraxis gibt es keine festgelegte Definition des Begriffs Leitbild. Im Rahmen dieses Beitrags dient eine Definition von Martin Lendi (1995, S. 624) als Grundlage:

„Der Terminus ‚Leitbild‘ wird mit einer gewissen Präferenz überall dort verwendet, wo es darum geht, einen erwünschten künftigen Zustand als anzustrebendes Ziel vorzugeben. Ein entworfen, konzeptionell geprägter Sollzustand wird als Zielvorgabe bestimmt, wobei vorausgesetzt wird, dass das Ziel erreichbar ist. Kennzeichnende Elemente eines Leitbildes sind mithin: Vom Ist-Zustand und vom Trend sich abhebender Soll-Zustand, der durch ein abgestimmtes koordiniertes Verhalten erreichbar ist und erreicht werden soll.“

Dass diese Definition in der Raumentwicklung sehr unterschiedlich praktiziert wird, zeigt eine nähere Betrachtung von Leitbildbeispielen: „Das Spektrum dessen, was unter ‚Leitbild‘ firmiert, reicht vom synonymen Gebrauch für Ziele, Prinzipien und Konzepte von Städtebau, Stadtplanung und Raumordnung über die bloße Etikettierung ohnehin ablaufender Trends und die Formulierung pathetischer Leitformeln mit missionarischem Gehalt bis zum Motivangebot für Imagepflege und Public Relations Strategien“ (Becker/Jessen/Sander 1998, S. 13). Vor diesem Hintergrund unterscheidet Thomas Sieverts (1998, S. 23 f.) – mit Blick auf die Stadtplanung – drei Leitbildtypen: *Archetypen von Stadt*, die grundlegende Vorstellungen, beispielsweise die „europäische Stadt“, abbilden, *grafisch einprägsame Diagramme* als fachliche Verständigungsmittel in Planung, Verwaltung und Wissenschaft, die einen gemeinsamen räumlichen Nenner darstellen (z. B. Zentren-Achsen-Systeme), sowie *populäre Muster* in einer Mischung aus Standardbildern und Werbeslogans, die im politischen Dialog und werbend eingesetzt werden.

Von der Maßstabsebene her grenzen sich generelle von räumlich-spezifischen Leitbildern ab. Generelle Leitbilder haben zu jeder Zeit das Selbstverständnis der Raumordnung geprägt, gegenwärtig beispielsweise die Leitbilder gleichwertiger Lebensbedingungen oder einer nachhaltig orientierten Raumentwicklung (Fürst et al. 1996; Becker/Jessen/Sander 1998). Daneben bezeichnen Leitbilder seit den 1980er Jahren zunehmend das Ergebnis informeller, zumeist teilräumlicher Zielfindungsprozesse, die neben das formale Planungsinstrumentarium treten. Diese räumlich konkreten, handlungsorientierten und auf aktive Zukunftsgestaltung ausgerichteten „Leitbilder der zweiten Generation“ stehen im Mittelpunkt dieses Beitrags.

Bezogen auf die Planungsart, die eine Unterscheidung nach dem Grad der Konkretisierung von materiellen, zeitlichen, räumlichen und finanziellen Festlegungen vornimmt, handelt es sich bei Leitbildern um eine Aufgabenplanung, bei der allgemeine Aufgaben definiert werden. Sie unterscheidet sich von der Programm-, der Projekt- und der Maßnahmenplanung (Bogumil/Jann 2005, S. 138 f.).

Leitbilder setzen sich meist aus zwei Bestandteilen zusammen:

- dem Leitbildprozess, der zur Entstehung des Leitbilds führt, sowie
- dem Leitbild in Wort und (zumeist auch) Bild.

Eine Konkretisierung der Leitbilder erfolgt in nachgeordneten Zielen, Strategien, Projekten und Maßnahmen.

In seiner Ausprägung kann das Leitbild unterschiedlich strukturiert sein. Kernbestandteil sind Leitlinien oder -ziele. Sie beziehen sich entweder auf das gesamte Spektrum der raumbezogenen Handlungsfelder oder konzentrieren sich auf ausgewählte Bereiche, die in den Vordergrund gerückt werden sollen. Daneben gibt es stellenweise ein übergeordnetes Leitmotto, beispielsweise „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ oder „Swiss City“ für den Agglomerationsraum zwischen Genf und Zürich.

#### *Unterscheidung von Leitbildern und anderen Planungsinstrumenten*

In der Systematik der Planungsinstrumente sind räumliche Leitbilder als informelles Instrument einzuordnen. Ein Leitbild kann erst dann Rechtsverbindlichkeit erreichen, wenn es in einen formalen Plan umgesetzt wird oder seine Kernaussagen in Rechtssätze einfließen. Als informelles Planungsinstrument lässt sich das Leitbild von anderen Instrumenten der Zukunftsgestaltung wie z. B. Szenario, Prognose, Konzept(ion), Plan oder Programm abgrenzen. Als Kriterien zur Unterscheidung eignen sich die Aufgabe im Planungsprozess, die Formalität und der Ziel-Mittel-Bezug (s. untenstehende Übersicht). Dabei werden die Begriffe

Orientierungsrahmen und Handlungsrahmen, welche die Raumordnung in den 1990er Jahren verwendet hat, den Instrumenten Leitbild und Konzeption gleichgesetzt.

Außer Szenario, Prognose und Programm dienen alle genannten Instrumente der Zielfindung. Leitbilder bereiten dabei die Zielfindung vor, während Konzeption und Plan auf die Realisierung ausgerichtet sind und deshalb konkretere Ziele und Maßnahmen benennen. Diese sind bei Leitbildern nicht zu finden, so dass bei ihnen der Konkretisierungsgrad der Aussagen gering bleibt. Andernfalls käme es zu einer finalen Planung. Das Programm ist dagegen in erster Linie ein Umsetzungsinstrument, das Ziele und Maßnahmen nach Prioritäten sowie zeitlich und finanziell strukturiert. Szenario und Prognose sind keine Zielfindungs-, sondern Zielprüfungsinstrumente, die der Folgenabschätzung möglicher Ziele dienen.

Dieser Quervergleich der verschiedenen Instrumente veranschaulicht, dass Leitbilder zum einen in eigenständigen informellen Planungsverfahren zum Einsatz kommen können, z. B. bei Regionalen Entwicklungskonzepten. Zum anderen können sie formellen Instrumenten vorangestellt sein, etwa der Aufstellung eines Regionalplans.

**Unterscheidung des Instruments Leitbild von anderen Planungsinstrumenten nach den Kriterien Aufgabe im Planungsprozess, Formalität und Ziel-Mittel-Bezug**

| Kriterium<br>Instrument           | (Vorrangige) Aufgabe im Planungsprozess |             |              | Formalität | Ziel-Mittel-Bezug                     |
|-----------------------------------|-----------------------------------------|-------------|--------------|------------|---------------------------------------|
|                                   | Zielfindung                             | Zielprüfung | Realisierung |            |                                       |
| Prognose                          |                                         | •           |              | Informell  | variabel                              |
| Szenario                          |                                         | •           |              | Informell  | variabel                              |
| Leitbild<br>(Orientierungsrahmen) | •                                       |             |              | Informell  |                                       |
| Konzept(ion)<br>(Handlungsrahmen) | •                                       |             | •            | Informell  | •                                     |
| Plan                              | •                                       |             | •            | Formell    | •                                     |
| Programm                          |                                         |             | •            | Formell    | •<br>(Maßnahmen-Zeit-<br>Verknüpfung) |

Quelle: Knieling 2000, S. 31

### Exkurs: Planungsgeschichtliche und planungstheoretische Bezüge von Leitbildern

Mit Bezug auf die Planungsgeschichte spiegelt das Verständnis des Begriffs Leitbild den Wandel der Planungskultur seit den 1950er Jahren wider. Vorläufer der ersten umfassenden bundesdeutschen Leitbilddiskussion der 1950er Jahre waren Bemühungen der Raumordnung in den 1930er Jahren, Raumstrukturmodelle gegen sich abzeichnende Ballungstendenzen und für eine Auflockerung der Ballungsräume zu erarbeiten (Hübler 1987, S. 65). In den 1950er Jahren wurde der Begriff „Leitbild“ in der Raumordnung – in Anlehnung an eine wirtschaftspolitische Diskussion über Wirtschaftsstile – eingeführt. Die ersten Leitbilder der Raumordnung entstanden, um diese nicht nur rechtlich zu begründen, sondern ihr auch ideelle und materielle Ziele zu geben (Dittrich 1962). Das 1961 im Rahmen des sog. SARO-Gutachtens erarbeitete Leitbild der Raumordnung wurde 1965 in das Raumordnungsgesetz (ROG) aufgenommen. Mit der Verabschiedung des ROG erlahmte aber das Interesse an der Thematik Leitbild (Streich 1988, S. 2). Gleichzeitig hatte sich mittlerweile aber auch eine vielschichtige Kritik am Begriff Leitbild zu Wort gemeldet (Linde 1988, S. 98).

Der planungstheoretische Richtungsstreit der 1970er Jahre zwischen offener und geschlossener Planung trug dazu bei, dass Leitbilder als umfassende Zielvorstellungen weniger Beachtung fanden. Hintergrund war zunächst der Übergang von der Anfangsplanung in die Phase der Entwicklungsplanung. Statt allgemeiner Leitbilder dominierten nun aufwändige Prognosen und daraus abgeleitete langfristig ausgerichtete und umfassende Zielprojektionen. Rückblickend ließ sich der hohe Anspruch jedoch kaum umsetzen, da maßgebliche Voraussetzungen nicht gegeben waren (u. a. vollständige Information, widerspruchsfreie, hierarchisch geordnete Zielformulierung). Ab Mitte der 1970er Jahre wurde deshalb die „geschlossene Planung“ in

ihrem Anspruch zurückgenommen. Zutage trat wieder ein „offenes Planungsmodell“ (Häußermann/Siebel 1994, S. 54), das durch „eine ‚pragmatische‘ Zielfindung der ‚kleinen Schritte‘, ein ‚inkrementales‘, ‚problemorientiertes‘ Vorgehen“ (Brösse 1975, S. 17) bestimmt war. Im weiteren Verlauf entstand Ende der 1980er Jahre das Konzept des „perspektivischen Inkrementalismus“ (Ganser 1991, S. 59 ff.) – ähnlich bereits Etzionis Ansatz des „mixed scanning“ (1973). Dabei wurden abstraktere Zielvorstellungen in Form von Leitbildern mit einer inkrementalen „Planung durch Projekte“ verbunden. Ergänzt wurde dieser Umschwung dadurch, dass in der Raumentwicklung Konzepte der Mobilisierung endogener Potenziale sowie eines strategisch ausgerichteten Regionalmanagements und -marketings an Bedeutung gewannen. In der Folge traten kooperative Planungsprozesse in den Vordergrund, in denen teilräumliche „Leitbilder der zweiten Generation“ erarbeitet wurden und die als informelle Prozesse angelegt waren. Den Rahmen dafür bildet ein gesellschaftliches Umfeld „neuer Unübersichtlichkeit“, das durch eine zunehmende Heterogenität der gesellschaftlichen Werte geprägt ist. Leitbilder sollen mit dazu beitragen, in diesem Umfeld gemeinsame Orientierungen zu geben. Die Rolle des Staates bzw. der öffentlichen Akteure hat sich dabei gegenüber früheren Jahren geändert: Im Rahmen von kooperativer Planung bzw. – in neuerem Verständnis – von Good Governance treten sie als Initiator, Moderator oder Teilnehmer der Aushandlungsprozesse auf (Bogumil/Jann 2005, S. 138 ff.; Knieling 2003).

Daneben gibt es auch heute übergeordnete, generelle Leitbilder der Raumentwicklung, die zur Verständigung in der Fachwelt dienen. Dies sind beispielsweise die Leitbilder gleichwertiger Lebensbedingungen oder einer nachhaltigen Raumentwicklung, die im Raumordnungsgesetz verankert sind.

### 3 Leitbilder als Instrument strategischer Planung

Das Interesse an Leitbildern in der Raumentwicklung kann u. a. damit in Zusammenhang gesehen werden, dass in den vergangenen Jahren ein auf Management ausgerichtetes Planungsverständnis an Bedeutung gewonnen hat. Auf gewandelte Rahmenbedingungen wird sowohl in der Verwaltungsmodernisierung mit Ansätzen des Public Management als auch in der Raumordnung mit Konzepten strategischer Planung reagiert (Maurer 2005, S. 759). Veränderungen sind zum einen fiskalische Engpässe, die dazu zwingen, öffentliche Finanzmittel effizienter zu verausgaben. Folglich stellt sich auch für die Raumentwicklung die Anforderung, Ziele, Strategien und Maßnahmen eindeutiger nach Prioritäten zu ordnen. Zum anderen hat sich das Umfeld für Planung verändert: Waren früher der Staat und öffentliche Akteure die Träger der Raumplanung, haben in den vergangenen Jahren im Zuge der Diskussion über die „Handlungsfähigkeit des Staates“ (Scharpf 1991) und – in der Folge – über den kooperativen Staat oder Good Governance neue Akteurskonstellationen an Bedeutung gewonnen. Neben

die öffentlichen treten private Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft, so dass neue organisatorische Konstruktionen nötig sind, um diese in Planungs- und Entwicklungsprozesse einzubeziehen.

Heutige strategische Planungsansätze nehmen Bezug auf die betriebswirtschaftliche Managementlehre. In vereinfachter Form ist diese darauf ausgerichtet, ein angestrebtes Ziel durch entsprechend organisiertes Handeln zu erreichen. In der betriebswirtschaftlichen Handlungslogik heißt das, das wirtschaftliche Handeln so zu optimieren, dass entweder ein festgelegtes Ziel mit minimalem Einsatz oder bei gegebenem Einsatz ein maximales Ergebnis erreicht wird. Für die Umsetzung dieser Vorgaben sind eine Vielzahl von Instrumenten entwickelt worden, zu denen auch das strategische Management bzw. die strategische Planung zählen.

In diesem Verständnis ist eine Strategie eine umfassende Planung des eigenen Vorgehens, die zum einen versucht, Umfeldsituationen und -entwicklungen sowie die eigenen Ressourcen zu berücksichtigen. Zum

anderen zielt sie darauf, in einem Feld paralleler und stellenweise widerstreitender Optionen zu rationalen Entscheidungen zu gelangen. Strategien sind zukunftsbezogen und können – müssen aber nicht – Ergebnis eines systematischen Planungsprozesses sein (Maurer 2005). Mit Rückgriff auf die Managementlehre geben Strategien der Raumentwicklung Antwort auf drei Fragen:

- In welchen Handlungsfeldern will die Raumordnung ihre Schwerpunkte setzen?
- Wie will die Raumordnung in diesen Feldern tätig werden?
- Was soll die längerfristige Kompetenzgrundlage der Raumordnung sein?

Die erste Frage bezieht sich auf die Prioritätensetzung. Soll es in erster Linie um eine ökologisch ausgerichtete Raumentwicklung gehen, steht die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund oder werden einzelne, ausgewählte Aufgabenfelder bevorzugt? Die zweite Frage thematisiert die Art und Weise, wie sich die Raumentwicklung im Wettbewerb mit anderen Politikfeldern bzw. den Fachplanungen behaupten will. Wie kann sie erreichen, dass sie in den Handlungsfeldern die gewünschten Wirkungen erzielt? Welche Strategien und Instrumente setzt sie ein? Sind beispielsweise Anreize wie Wettbewerbe oder Modellvorhaben geeignet, wären formale Vorgaben in Landes- oder Regionalen Raumordnungsplänen nötig oder sollten kommunikative Aushandlungsprozesse eingesetzt werden? Die dritte Frage behandelt die Grundlagen einer erfolgreichen Vorgehensweise. Damit Wunsch und Wirklichkeit nicht auseinanderfallen, kommt den zur Verfügung stehenden Ressourcen besonderer Stellenwert zu: Über welche formalen Verbindlichkeiten in Plänen und Programmen, aber auch Personal- und Finanzmittel verfügt die Raumordnung, welche fachlichen Kompetenzen sind vorhanden und welche Veränderungen sind in Zukunft zu erwarten?

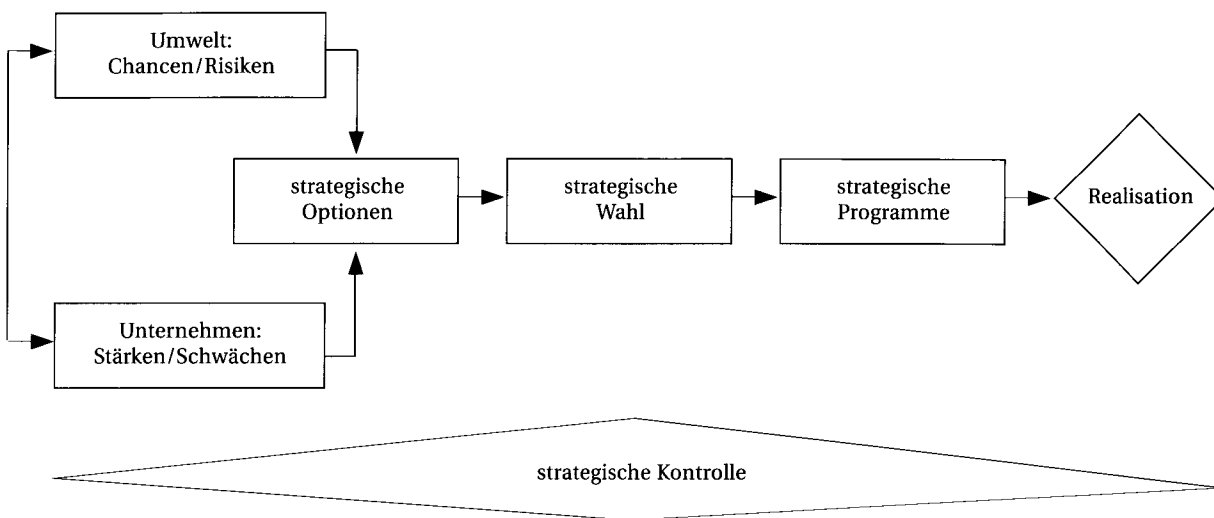
Vor dem Hintergrund der planungstheoretischen Diskussion hebt Patsy Healey (2004, S. 46) den kooperativen Prozess und die Prioritätensetzung als entscheidende Merkmale hervor: „My understanding of ‚strategic spatial planning‘ refers to self-conscious collective efforts to re-imagine a city, urban region or wider territory and to translate the result into priorities for area investment, conservation measures, strategic infrastructure investments and principles of land use regulation“. Im Einzelnen lassen sich demzufolge bei der „strategischen Raumentwicklung“ folgende Begriffselemente unterscheiden:

- *Raum* bezeichnet den Aspekt der Verortung. Die strategische Raumentwicklung befasst sich mit konkreten Orten, die statisch oder veränderbar sein können.
- *Strategie* weist auf ein gewisses Abstraktionsniveau hin, auf einen übergeordneten Rahmen des Verwaltungshandelns. Gleichzeitig beinhaltet „Strategie“ die Eigenschaft der Auswahl bzw. Selektivität, d.h. durch die Wahlentscheidung soll ein Unterschied gegenüber einer anderen möglichen Entwicklung und damit ein besseres Ergebnis erzielt werden.
- *Entwicklung* (oder Planung) weist darauf hin, dass eine Veränderung von der Vergangenheit zur Zukunft angestrebt wird, die sich langfristig positiv auswirken soll, seien es Investitionen in Infrastrukturvorhaben, Maßnahmen des Ressourcenschutzes oder neue Schwerpunkte in der Siedlungsentwicklung.

Aus planungstheoretischer Sicht gibt es drei Ansätze, die Zugänge zur strategischen Planung ermöglichen, in unterschiedlicher Weise die Fragen von Legitimation und Effektivität gewichten und dabei Leitbildern jeweils verschiedene Funktionen zuweisen: (1) eine institutionelle Herangehensweise, (2) einen Zugang mit Bezug zu einem kommunikativen oder diskursiven Wandel in der Planung sowie (3) ein interaktives Verständnis von Planung (Salet/Faludi 2000, S. 7 ff.). Leitbildern kommt bei den diskursiven und interaktiven Zugängen besondere Bedeutung zu, auf die in Kapitel 4 näher eingegangen wird.

Die strategische Planung ist als Bestandteil eines umfassenderen strategischen Managementprozesses einzuordnen (s. nebenstehendes Schema). Dieser beinhaltet neben Analyse und Zielfindung außerdem die Phasen der Umsetzung und Kontrolle. Zur operativen Ausgestaltung dieser Phasen liegt inzwischen eine Vielzahl von Instrumenten vor, die überwiegend auch in klassischen Planungsprozessen zum Einsatz kommen. Dies sind zum einen raumplanerische Instrumente wie Kosten-Nutzen-Analyse, Nutzwertanalyse, UVP oder SUP. Zum anderen stehen Instrumente zur Verfügung, die aus der Managementlehre übertragen worden sind. Beispielsweise trägt die SWOT-Analyse (Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken) dazu bei, die internen und externen Einflüsse und Gegebenheiten einzuschätzen, oder mit Hilfe der Portfolio-Analyse lassen sich Wirkungen unterschiedlicher Strategievarianten abschätzen. Leitbilder sind auf der Ebene strategischer Optionen angesiedelt und unterliegen einer Auswahlentscheidung. Warum dieser Zwischenschritt der abstrakten Zielfindung erfolgt und welche Funktionen Leitbilder in der strategischen Raumentwicklung erfüllen sollen, ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

#### Strategischer Managementprozess



Quelle: Steinmann/Schreyögg 2005, S. 172

#### 4 Funktionen von Leitbildern

Welche Funktionen können Leitbilder bzw. Leitbildprozesse im Rahmen einer strategischen Raumentwicklung erfüllen? Bei näherer Betrachtung lassen sich fünf Funktionen unterscheiden (Dehne 2005, S. 610 f.; Knieling 2000, S. 92 ff.):

- Orientierungsfunktion
- Koordinationsfunktion
- Reflexionsfunktion
- Innovationsfunktion
- Aktivierungsfunktion.

##### *Orientierungsfunktion*

Im Rahmen ihrer Orientierungsfunktion sollen Leitbilder die Vorstellungen der Beteiligten über die zukünftige Raumentwicklung „auf das Wesentliche und den gemeinsamen Kern reduzieren und das Handeln auf einen Zielpunkt, eine Vision, ausrichten, die von allen akzeptiert, gewollt und mitgetragen werden kann“ (Dehne 2005, S. 610 f.). Die Orientierungsfunktion gewinnt dadurch an Bedeutung, dass sich die Rahmenbedingungen für Raumentwicklung immer schneller und tiefgreifender ändern: internationale Standortkonkurrenz und Strukturumbrüche in verschiedenen Wirtschaftsbereichen in Folge von Digitalisierung und Globalisierung, Veränderungen durch den europäischen Integrationsprozess, Umweltrisiken wie Hochwasserrisiken oder Klimawandel, Wertekonflikte um Varianten der Energieversorgung, demographischer Wandel etc. Diese „neue Unübersichtlichkeit“ (Habermas 1985) erhöht den Bedarf nach Orientierungen, die dazu beitragen, die Komplexität der Raumentwicklung

zu vermindern und sich im Dickicht der Unsicherheit über mögliche Zukünfte und die dazu erforderlichen Entscheidungen vorzutasten. Das Leitbildverfahren bietet eine geregelte Vorgehensweise, die dazu beitragen kann, Unsicherheit zu vermindern. Diese „Unsicherheitsabsorption“ durch Organisation (Luhmann 2000, S. 183 ff.) ist für die Akteure ein Anreiz, sich an dem gemeinsamen Meinungsbildungs- und Zielfindungsprozess zu beteiligen.

Mit Blick auf die Orientierungsfunktion können Leitbilder auch als strategisches Instrument verstanden werden, das – im Sinne eines „hegemonic projects“ (Faludi 1996, S. 95) – allmählich die Denkmuster der Beteiligten beeinflussen soll. Durch den Diskurs und die besondere Qualität entstehen räumliche Vorstellungen, die sich über die Planungspraxis und umgesetzte Projekte weiterentwickeln sollen („framing“, „reframing“; Rein/Laws 2000). Sie gewinnen eine Hegemonie in der (fach-) öffentlichen Wahrnehmung, die ihnen eine Orientierungsfunktion bezogen auf politische und fachplanerische Entscheidungen zuweist. Diese das Bewusstsein beeinflussende Wirkung von Leitbildern kann auf Erkenntnisse der Psychologie zurückgreifen (Brachfeld 1980) und hat in den letzten Jahren auch im Rahmen des Planungsmarketings an Bedeutung gewonnen.

Das Planungsmarketing – mit Bezug zum Produkt- und Dienstleistungsmarketing der Betriebswirtschaft (Meffert 2000) – öffnet den Blick dafür, dass Leitbilder neben ihrer Sachaussage auch eine emotionale Komponente beinhalten können, die gegenüber den betroffenen Akteuren oder externen Zielgruppen motivierenden Charakter haben soll. Von besonderer Bedeutung ist deshalb die jeweilige Namensgebung – Beispiele

sind die Bezeichnungen „Swiss City“ für die Agglomeration zwischen Genf und Zürich, „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ für Hamburg, „Flämischer Diamant“ für ein Städtequartett in Belgien und das „Grüne Herz“ der niederländischen Randstad. Hinter dieser Namensgebung verbirgt sich oft eine emotionale Vorstellungsqualität des Leitbilds. Dabei wird aussagekräftigen Metaphern eine besondere Wirkung zugeschrieben, etwa die Assoziation des „Grünen Herzens“ mit dem Herz eines lebendigen Körpers, in diesem Fall der Randstad, das folgerichtig am Leben erhalten werden muss.

#### *Koordinationsfunktion*

Die Koordinationsfunktion von Leitbildprozessen bezieht sich sowohl auf die Integration unterschiedlicher Interessen als auch verschiedener Akteure. Integrationsprozesse laufen in der Regel nicht ohne Konflikte ab. Leitbildprozesse können dabei als ein informelles Koordinationsinstrument verstanden werden, das einen organisatorischen Rahmen schafft, um Konflikte zu verhandeln und Kompromisse oder Konsens zu erzielen. Für Leitbilder bedeutet dies auch, dass sie dynamisch und veränderbar sein müssen und dass der Leitbildprozess so ausgestaltet sein sollte, dass die Akteure Änderungen ihrer Präferenzen einbringen können.

Die Koordination wird durch das „Verhandlungsdilemma“ (Scharpf 1988, S. 78) erschwert. Dieses beschreibt den Umstand, dass unterschiedliche subjektive Verhaltensstile der Beteiligten aufeinandertreffen und die Lösungsfindung blockieren können. Zum Umgang mit dem Verhandlungsdilemma gibt es verschiedene Strategien, zu denen Leitbildprozesse teilweise beitragen können (Knieling 2000, S. 95 ff.). Ein Beispiel ist die Trennung von genereller und expliziter Problemlösung, das heißt: Zunächst erfolgt – in Form eines Leitbilds – eine Verständigung über generelle Verteilungsregeln und mit zeitlichem Abstand dann die Aushandlung expliziter Verteilungskonflikte.

#### *Reflexionsfunktion*

Reflexion kann mit Leitbildern in einen funktionalen Zusammenhang gestellt werden, da Leitbilder zukunftsorientierte Zielprojektionen sind, die sich im Kontinuum von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft bewegen. Die Reflexionsfunktion und die damit verbundene Lernfähigkeit setzen in besonderer Weise voraus, dass die Erstellung von Leitbildern als ein diskursiver Prozess zwischen allen beteiligten Akteuren verstanden wird. Um dabei Verständigungsproblemen zwischen Fachleuten und Bevölkerung bzw. der Fachleute untereinander zu begegnen, bieten sich verschiedene Strategien an, etwa die Entmonopolisierung des

Sachverstands oder die Herstellung partieller Öffentlichkeit des Dialogs.

#### *Innovationsfunktion*

Innovation ist in den letzten Jahren zunehmend zu einer „Zauberformel“ der Stadt- und Regionalentwicklung geworden. Wie kann jedoch erreicht werden, dass Leitbilder tatsächlich eine Innovationsfunktion beinhalten, denn allein „dass ‚etwas passiert‘, garantiert noch keine Innovation“ (Häußermann/Siebel 1994, S. 57). Bei einem prozessualen Innovationsverständnis können Leitbilder der Konzipierungsphase zugeordnet werden. Die zwei Phasen Invention (Konzipierungsphase) und Innovation (Implementierungsphase) stellen dabei unterschiedliche organisatorische Anforderungen: Die Invention, in der „offene Probleme“ zu lösen sind, erfordert eine lockere Organisationsstruktur, die Innovation bedarf dagegen einer straffen, mechanistischen Ordnung. Ansätze für Innovation in Leitbildprozessen bieten das personalistische Modell, Differenzierungsmodelle und das Modell der inexakten Organisationsstrukturen (Osterloh 1993, S. 214 f.). Als „Innovationsbremse“ kann dagegen z. B. eine Koordination auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner wirken.

#### *Aktivierungsfunktion*

Die Aktivierungsfunktion umfasst die Kommunikation des Leitbilds gegenüber internen wie externen Akteuren mit dem Ziel, diese zur Mitwirkung an der Entwicklung und Umsetzung zu motivieren. Sie steht zum einen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Integration der Akteure im Rahmen der Koordinationsfunktion. Denn wenn es gelingt, die betroffenen Akteure als „Ko-Produzenten“ mitverantwortlich in den Erarbeitungsprozess einzubeziehen, besteht die Aussicht, dass sie das Leitbild als Richtschnur für das eigene Handeln nutzen. Eine nur informatorische Beteiligung dürfte diese Wirkung dagegen weniger erzielen.

## **5 Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung: Diskussion und Anforderungen**

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Aspekte einer strategischen Raumentwicklung bieten die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ einen interessanten Untersuchungsgegenstand, inwieweit und in welcher Ausprägung sich einzelne der Funktionen von Leitbildern dort identifizieren lassen. Da dieser Betrachtung keine vertiefende Begleitforschung des Erarbeitungsprozesses, sondern in erster Linie die Auswertung von Dokumenten des Leitbildprozesses (BBR 2005; BVAG/

BBR/ BMVBS 2005; BMVBS 2006) zugrunde liegt, ist sie als eine erste Annäherung an die neuen Leitbilder zu verstehen und soll insbesondere zur weiterführenden Diskussion darüber einladen, welche Chancen und Potenziale dieses Instrument für die Raumentwicklung auf Bundesebene – auch in Zukunft – bieten kann.

Die Inhalte der Leitbilder und die Vorgehensweise ihrer Erarbeitung sollen an dieser Stelle nicht näher referiert werden, da dies an anderer Stelle dieses Heftes ausführlich erfolgt (s. Beiträge Lutter und Aring). Als Bewertungsrahmen dienen in erster Linie die beschriebenen Funktionen von Leitbildern im Rahmen einer strategischen Raumentwicklung.

#### *Strategische Orientierung zu „Wachstum und Innovation“ und „Daseinsvorsorge“*

Bereits der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen (ORA) Anfang der 1990er Jahre kann als Beispiel für ein Leitbild im Rahmen eines strategischen Planungsansatzes auf Bund-Länder-Ebene betrachtet werden. Als informelles Instrument ohne rechtliche Bindungswirkung wurde mit ihm das Ziel verfolgt, übergreifende Entwicklungsvorstellungen für die Raumentwicklung Deutschlands zu kommunizieren. Seine Steuerungspotenziale waren auf Anreize und Überzeugung beschränkt. Zur Überzeugung trug u. a. die kartographische Darstellung bei, Anreize waren – vermittelt über den Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen (HARA) – u. a. Modellvorhaben der Raumordnung, Wettbewerbe und Forschungsprojekte. Dass ORA und HARA eine gewisse Wirkung erzielen konnten, lässt sich beispielsweise am Raumstrukturkonzept der dezentralen Konzentration ablesen, das in den Folgejahren Gegenstand zahlreicher Raumordnungspläne geworden ist. Auch neue Instrumente, etwa Städtetze, fanden im weiteren Verlauf Verbreitung (u. a. Greiving 2006).

Die neuen Leitbilder der Raumordnung setzen diese Strategie der Bundesraumordnung fort. Wiederum werden raumstrukturelle Neuerungen kommuniziert, die aus Sicht der Bundesraumordnung in den kommenden Jahren auf regionaler, Landes- und Bundesebene an Bedeutung gewinnen sollten. Dies gilt insbesondere für das Leitbild „Wachstum und Innovation“ mit der Akzentuierung der Metropolregionen, aber auch für die Auseinandersetzung mit den Folgen des demographischen Wandels. Daneben verlieren die klassischen Handlungsfelder der Raumordnung, etwa der Ressourcenschutz und die Siedlungsentwicklung, etwas an Bedeutung, auch wenn sie weiterhin in zwei Leitbildern mitgeführt werden. Diese Konzentration auf wenige – aus Bund-Länder-Sicht maßgebliche – Neuerungen unterstreicht die Orientierungsfunktion des Leitbilds.

#### *Bedeutungsverlust nachhaltiger Raumentwicklung?*

Die Komplexitätsreduktion bringt allerdings die Kehrseite mit sich, dass andere (als die in den Vordergrund gerückten) Inhalte zurücktreten müssen. An den neuen Leitbildern der Raumentwicklung lässt sich dieser Prozess gut erkennen: Stand 1992 noch die Zielsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung im Vordergrund, die mit entsprechenden Zielen und Maßnahmen unterlegt wurde, rücken in den neuen Leitbildern die Wirtschaftsentwicklung und Standortpolitik in den Blickpunkt. Zum einen hat eine Prioritätenverschiebung stattgefunden, zum anderen ist die Thematik der Nachhaltigkeit in der politischen Diskussion etwas in den Hintergrund gerückt. Auch wenn diese zwischenzeitlich in den Planungsgesetzen als Leitbild verankert ist und dies durch aktuelle Diskussionen – etwa Klimawandel oder Hochwasserschäden – unterstrichen wird, vollziehen die Leitbilder eine leise Abkehr von dieser Vorgabe. Dies dürfte u. a. der politischen „Großwetterlage“ geschuldet sein, wonach Wirtschaft und Arbeit gegenüber einer integrierten Entwicklung und insbesondere gegenüber Umweltthemen seit einigen Jahren an Themenhoheit gewonnen haben. Aus Sicht der – den Stand der Wissenschaft entsprechenden – nachhaltigen Raumentwicklung ist dies sicherlich eine Entwicklung, die mit Sorge zu beobachten ist.

#### *„Stärken stärken“ statt Ausgleichspolitik?*

Diese Themenverschiebung weist zugleich auf einen weiteren Aspekt hin. Die Bemühungen um eine nachhaltige Raumentwicklung konzentrierten sich in früheren Jahren in erster Linie auf Handlungsfelder und Instrumente, in denen die Raumordnung Zuständigkeiten besaß. Dagegen vertritt das neue Leitbild einen weitergehenden Anspruch: Das Konzept der Metropolregionen wird als Angebot nicht nur an die Raumordnung, sondern auch an andere Fachressorts gesehen, ihre Aktivitäten und Förderprioritäten neu auszurichten. Damit geht der Versuch einher, einen Paradigmenwechsel einzuleiten. Neben der bzw. konkurrierend zu der früheren Leitvorstellung, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen anzustreben, sollen nun die metropolitanen Zentren als konkurrierende Wachstumskerne und mit ihren ökonomischen Stärken in den Vordergrund rücken („Stärken stärken“) und die nötige Wirtschaftsleistung für den gesamten Raum erzielen. Es drängt sich die Frage auf, ob es sich bei diesem Wettbewerbsregionalismus um einen Gestaltungsanspruch der Raumordnung handelt oder ob dieser bloß laufende Entwicklungen nachzeichnet und dabei die Gestaltung der Raumstrukturen ökonomischen Interpretationsmustern unterordnet. Denn dass sich Investitionen und Wirtschaftsaktivitäten in den Zentren

konzentrieren, ist ein empirischer Befund, ebenso dass dies durch Rahmenbedingungen verstärkt wird, insbesondere durch die internationale Standortkonkurrenz im Zuge der Globalisierung. Ob aber die Raumordnung diesen Prozess durch die Ausrichtung ihrer Leitbilder auf die Metropolregionen zusätzlich verstärken oder eher raumverträgliche Komplementärstrategien anstreben sollte, die an Nachteilen ansetzen und Optionen offenhalten, ist durchaus eine strittige – und normative – Richtungsentscheidung.

Dass die Raumordnung mit dem Konzept der Metropolregionen gegenwärtig auf positive Resonanz stößt, sollte dabei nicht unbedingt als Beleg für dessen Richtigkeit gewertet werden. Denn raumordnerisches Selbstverständnis war sicherlich nie in erster Linie, sich kritiklos einem Mainstream anzuschließen. Vielmehr hat sie immer wieder als Korrektiv gewirkt und Bedürfnisse von Minderheiten und artikulationsschwachen Interessen vertreten, sei es auf abstrakter Ebene mit dem Konzept der gleichwertigen Lebensbedingungen oder der Diskussion über eine nachhaltige Raumentwicklung oder im regionalen Rahmen mit dem Zentrale-Orte-Konzept oder der Verhinderung von großflächigem Einzelhandel im Umland von Städten. Angesichts der Komplexität der Raumentwicklung lässt die strategische Konzentration auf die Metropolregionen als Wachstumskerne langfristig Nachteile befürchten. Einige Argumente dazu:

- **Ökonomische Priorität versus Nachhaltigkeit?**

Die Ausrichtung der Leitbilder an den Metropolfunktionen Entscheidung und Kontrolle, Innovation und Wettbewerb sowie Erreichbarkeit bzw. Gateway beinhaltet eine einseitige Konzentration auf ökonomische Anforderungen an die Raumentwicklung. Vor dem Hintergrund des internationalen Standortwettbewerbs scheint eine Philosophie des „schneller, weiter, höher“ unkritisch in die Raumentwicklung übernommen zu werden. Die Komplexitätsreduktion der Leitbilder lässt damit eine thematische Selektivität befürchten, die einer integrierten und zukunftsfähigen Raumentwicklung eher abträglich sein kann. Dies wird sichtbar, wenn etwa der Ausbau der Luftverkehrsinfrastruktur oder die Projektion städtebaulicher Leuchtturmprojekte in Widerspruch zu sozialen und ökologischen Zielen der Nachhaltigkeit geraten.

- **Effizienz versus Anpassungsfähigkeit der Regionen?**

Aus entwicklungstheoretischer Sicht ist insbesondere die Strategie des „Stärken stärken“ kritisch zu hinterfragen. Die Stärken von heute könnten sich als Schwächen von morgen herausstellen, wie dies in der Vergangenheit beispielsweise der Strukturwandel in Textil-, Bergbau-, Stahlregionen gezeigt hat. Die Konzentration auf die vermeintlichen Stärken der Gegenwart kann darüber hinaus zu Nachteilen führen, wenn Innovationen in anderen Branchen vernachlässigt werden. Zudem sind Mitnahmeeffekte der vermeintlich starken Branchen zu berücksichtigen. Zumindest trägt die Einengung der Strategie auf die Stärken zu einer unzulässigen Reduzierung der Vielfalt der Potenziale und Problemlagen der ökonomischen und gesellschaftlichen Basis einer Region bei (Läpple 2006, S. 32). Auch wenn die Fokussierung der Raumentwicklung auf kurze Frist eine höhere Effizienz verspricht, ist doch zu befürchten, dass sie langfristig die Anpassungsfähigkeit eines Raums gegenüber Veränderungen einschränkt. Vielleicht sind es gerade einzelne Branchen, die heute ausgegrenzt werden, die zukünftig zu Hoffnungsträgern werden können.

- **Konzentrationspolitik versus tragfähige Räume?**

Der demographische Wandel stellt die ländlichen Räume vor große Anforderungen, ihre Bevölkerungszahl zu halten bzw. Anpassungsstrategien für eine verminderte Bevölkerungszahl und eine veränderte Altersstruktur zu entwickeln. Die Raumentwicklung hat in den vergangenen 30 Jahren mit dazu beigetragen, dass ein vielfältiges Instrumentarium entstanden ist, etwa regionale Entwicklungskonzepte und Regionalmanagement (zur Aktivierung endogener Potenziale), Städtenetze und interkommunale Kooperation. Vor diesem Hintergrund erscheint es kontraproduktiv, dass die Ausrichtung auf Metropolregionen dazu führen dürfte, dass die räumliche Bevölkerungskonzentration zunimmt.

*Lösungsansatz „Großräumige Verantwortungsgemeinschaften“?*

Die Leitbilder bieten aber auch ein neues Instrument an, das die Polarisierung zwischen Konzentrations- und Ausgleichspolitik überwinden soll: die großräumigen Verantwortungsgemeinschaften. Über die engere Abgrenzung der Metropolregionen hinaus sollen Partnerschaften zwischen ländlichen Räumen mit Stabilisierungsbedarf und Wachstumsräumen entstehen, die „gleichermaßen von Bedeutung für das Funktionieren von Metropolregionen wie auch für die Räume mit Stabilisierungsbedarf“ sind (BMVBS 2006, S. 12). Dieser Ansatz ist in jedem Fall zu begrüßen, da er Raumso-

lidarität als Qualitätsanspruch thematisiert und das Wettbewerbsprinzip der Regionenkonkurrenz um eine partnerschaftliche Komponente ergänzt (vgl. Hahne/Glatthaar 2006, S. 10). Aber wie kann beispielsweise eine gegenseitige Verantwortung von Hamburg und dem nördlichen Grenzraum Schleswig-Holsteins aussehen? Wie kann Berlin Verantwortung für die ländlichen Räume Brandenburgs und Mecklenburg-Vorpommerns übernehmen? Und gibt es auch eine Verantwortungsbeziehung in die andere Richtung, vom Stabilisierungs- zum Wachstumsraum? Da die Leitbilder noch keine Konkretisierung anbieten und weder mögliche Handlungsfelder noch Instrumente benennen, besteht die Gefahr, dass die Verantwortungsgemeinschaften nicht die gewünschte Wirkung entfalten können und so die Ungleichheit zwischen Wachstumskernen und Peripherien in der beschriebenen Form eher weiter verstärkt wird.

Bei aller gebotenen Skepsis bleibt aber hervorzuheben, dass die Verantwortungsgemeinschaften als eine der maßgeblichen Innovationen der Leitbilder einzuordnen sind. Sie bewirken sowohl einen Maßstabssprung, indem sie den Horizont der Metropolregionen weit über den Stadt-Umland-Rahmen hinaus erweitern, als auch mit der oben genannten Raumsolidarität eine interessante inhaltliche Perspektive. Dass außerdem mit den Verantwortungsgemeinschaften nicht die Absicht verbunden ist, dass sich die Bundesebene aus ihrer Verantwortung für eine Ausgleichspolitik in der Fläche zurückziehen und diese Aufgabe auf die regionale Ebene abwälzen will – auch dies ein möglicher Vorbehalt bei skeptischer Betrachtung –, muss die weitere Ausfüllung des Instrumentenvorschlags in der Umsetzungsphase der Leitbilder beweisen.

#### *Koordination der raumbezogenen Akteure*

Aus Sicht der Koordinationsfunktion lassen die Leitbilder eine eher zwiespältige Wirkung erwarten. Gegenüber ORA und HARA Anfang der 1990er Jahre verlief die Erarbeitung der neuen Leitbilder deutlich dialogorientierter. Sowohl die Länder und regionalen Planungsträger als auch die Wissenschaft wurden, wenn auch in begrenztem Umfang, eingebunden, so dass unterschiedliche Sichtweisen und Interessen Berücksichtigung finden konnten (s. Beitrag Aring i. d. H.; Aring/Sinz 2006). Für die Aktivierung innerhalb der eigenen Fachwelt der Raumordnung scheint damit eine gute Grundlage gegeben, dass die Leitbilder eine Vielzahl von Meinungen einbezogen haben und auf breite Resonanz treffen. Allerdings sollte nicht unterschätzt werden, dass die beschriebene Verschiebung in Richtung der Konzentration auf Wachstumskerne innerhalb der Raumordnung nicht auf einem Konsens beruht,

sondern eher zu einer Polarisierung der Positionen beitragen dürfte.

Anders als mit der eigenen Fachwelt verhält es sich mit der Koordination möglicher „Kunden“ der Raumordnung, d. h. von Politik, Fachplanungen und Kommunen. Sie sind für die Raumordnung maßgebliche Zielgruppen, wenn es um die Realisierung der Leitbilder geht, insbesondere bei den klassischen Handlungsfeldern der Raumordnung, wie der Senkung des Siedlungsflächenverbrauchs, Anpassungsstrategien an den demographischen Wandel oder dem Ressourcenschutz. Diese externen Akteure wurden erst spät oder gar nicht in den Dialogprozess einbezogen, und folglich stoßen die Leitbilder hier auf nicht unbedeutende Widerstände, etwa bei den Interessenvertretungen der ländlichen Räume, aber auch bei den Wirtschaftsressorts in Bund und Ländern.

#### *Bildmächtige und suggestive Raumkategorie Metropolregion*

Für die Aktivierungsfunktion kommt der Ausdruckstärke und Vermittlungsqualität der Leitbilder eine besondere Bedeutung zu. Hier sind es gerade die Metropolregionen, die dazu beitragen können. Indem die Leitbilder die Metropolregionen deutlich gewichten, profitieren sie von der Bildmächtigkeit und Suggestionskraft dieser Raumkategorie. Da mit Metropolregionen vielfältige positive Assoziationen verbunden werden, gerät selbst die visualisierte Darstellung in den Hintergrund. Die anderen Inhalte des Leitbilds sind demgegenüber weniger wirkungsstark.

Die neuen Leitbilder konzentrieren sich auf drei Botschaften (Wachstum und Innovation fördern; Daseinsvorsorge sichern; Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten). Bei der Darstellung sind die Karten „Wachstum und Innovation fördern“ und „Daseinsvorsorge sichern“ plakativ aufbereitet; erstere erlangt durch die Abgrenzung großräumiger Metropolregionen die besondere Qualität, dass sie zu einem Reframing der Raumwahrnehmung beitragen könnte. Für die Daseinsvorsorge gilt dies ebenfalls, indem sie die Veränderungen des demographischen Wandels sehr deutlich darstellt, allerdings wird in dieser Karte die eigentliche konzeptionelle Leitbildaussage „Daseinsvorsorge sichern“ weniger aussagekräftig vermittelt.

Da die Daseinsvorsorge und insbesondere auch die dritte Botschaft zu Ressourcenschutz und Kulturlandschaften von maßgeblicher Bedeutung für eine nachhaltige Raumentwicklung sind, wäre eine Reduzierung der Leitbilder in der öffentlichen Wahrnehmung vor allem auf die Metropolregionen-Botschaft misslich. Wünschenswert wäre deshalb, neben den vorliegenden

Karten weitere Formen der Kommunikation zu finden, die auch diese Inhalte wirkungsvoller verbreiten und zu deren Diskussion beitragen können.

Über die sachlich gehaltenen Einzelleitbilder hinaus wird auf ein übergreifendes Motto, das zusätzliche Vermittlungsqualität hätte einbringen können, verzichtet.

#### *Zukunftsdenken in offenen Prozessen und Alternativen*

Zur Reflexionsfunktion hat u.a. der Dialogprozess beigetragen, den die Leitbilder durchlaufen haben. Durch die umfangreichen Vorarbeiten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), die u. a. im Raumordnungsbericht 2005 dokumentiert sind, basieren die Leitbildaussagen auf vielfältigen Analysen über gegenwärtige und absehbare Veränderungen der Raumstruktur und der Rahmenbedingungen. Eine ausführliche fachliche Auseinandersetzung mit alternativen Leitbildern oder eine kritische Diskussion einzelner Ansätze ist dagegen nicht zu erkennen. Auch vermittelt die Art des Dialogprozesses den Eindruck, dass dieser weniger darauf angelegt war, Kritik und Gegenmeinungen zu stimulieren, sondern eher darauf, Zustimmung zu sondieren. Auch wenn dieses Vorgehen der Logik des Verwaltungshandelns entspricht, bleibt doch fraglich, ob es für eine weitreichende Zielfindung, wie sie mit den Leitbildern angestrebt wird, ausreichend ist. Denn da Strategiewechsel sehr aufwändig sind und folglich einmal eingeschlagene Strategien möglichst beibehalten werden sollten (Scholl 2005, S. 1124), ist beispielsweise der Wechsel von der Ausgleichs- zur Wachstumskernorientierung (Metropolregionen) ein gravierender Einschnitt für das Strategieggerüst der Raumordnung.

Eine ähnliche Einschränkung gilt für die Innovationsfunktion. Im Bereich von Wachstum und Daseinsvorsorge sind innovative Ansätze zu erkennen. Aber auch hier stellt sich die Frage, ob das Potenzial der gegenwärtigen Fachdiskussion genügend ausgeschöpft werden konnte, um dem Anspruch gerecht werden zu können, die Raumentwicklung der kommenden zehn bis fünfzehn Jahre mitzuprägen und damit strategische Vorentscheidungen einzuleiten, die noch über diesen Zeithorizont hinausreichen werden.

Da sich die Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung in den letzten Jahrzehnten immer rascher verändert haben, kann eine besondere Anforderung an Leitbilder darin gesehen werden, Flexibilität, Offenheit und Anpassungsfähigkeit zu ermöglichen. Diese Aufgabe, die auch im vorliegenden Leitbildprozess als Anspruch formuliert wurde, ist sicherlich methodisch nicht einfach einzulösen, und erst der weitere Prozess muss zeigen, ob dies der Bundesraumordnung gelingt. Beispiele wie etwa die Methodik der IBA Emscher-Park

haben in Ansätzen gezeigt, wie entsprechende Vorgehensweisen aussehen können.

#### *Erfolgsfaktoren und Restriktionen von Leitbildern für die Raumentwicklung*

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen lässt sich das Fazit ziehen, dass die Bundesraumordnung mit den „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ sowohl inhaltlich als auch methodisch einen beachtenswerten Impuls gegeben hat. Neben der Auseinandersetzung mit den einzelnen Inhalten der Leitbilder, die in den nächsten Jahren sicherlich im Vordergrund stehen wird, bieten sie zugleich für die planungstheoretisch interessierten Wissenschaften einen lohnenswerten Untersuchungsgegenstand, indem sie die Thematik einer strategischen Raumentwicklung in den Blickpunkt rücken. Aus planungstheoretischer Sicht wäre es deshalb wünschenswert, wenn die Umsetzung der Leitbilder in den kommenden Jahren durch eine Evaluation begleitet werden könnte. Deren Erkenntnisse würden einen wichtigen Beitrag zur Einordnung von Leitbildern als Instrument einer strategischen Raumentwicklungspolitik auf Bundesebene erwarten lassen. Zugleich würde dies Schlussfolgerungen ermöglichen, welche Erfolgsfaktoren und Restriktionen bei der Konzeption zukünftiger Leitbildprozesse der Bundesraumordnung berücksichtigt werden sollten.

---

#### Literatur

- Aring, Jürgen; Sinz, Manfred: Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. DISP 165 (2006) H. 2, S. 43–60
- Becker, Heidede; Jessen, Johann; Sander, Robert (Hrsg.): Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa. – Stuttgart 1998
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung – BMVBS: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. – Berlin 2006
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. – Wiesbaden 2005
- Brachfeld, Oliver: Leitbild/Leitlinie. In: Historisches Wörterbuch der Philosophie, Bd. 5. Hrsg.: Ritter, Joachim; Gründer, Karlfried. – Basel 1980, S. 224–229
- Brösse, Ulrich: Raumordnungspolitik. – Berlin 1975
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – BBR: Raumordnungsbericht 2005. – Bonn 2005
- BVAG; BBR; BMVBW: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Diskussionspapier. – Bonn 2005

- Dehne, Peter: Leitbilder in der räumlichen Entwicklung. In: Handwörterbuch der Raumordnung. Hrsg.: ARL. – Hannover 2005, S. 608–614
- Dittrich, Erich: Raumordnung und Leitbild. – Wien 1962
- Etzioni, Amitai: Mixed scanning. A „third” approach to decision-making. In: A reader in planning theory. Hrsg.: Faludi, Andreas. – Oxford 1973
- Faludi, Andreas: Framing with images. Environment and Planning B: Planning and Design (1996) H. 1, S. 93–108
- Fürst, Dietrich; Harder, Günther; Harder, Kaja; Knieling, Jörg; Schmidt, Claudia; Tieke, D.: Leitbilder in der Stadt- und Raumplanung von 1930 bis 1996. – Hannover 1996. = Beiträge zur räumlichen Planung der Universität Hannover, Bd. 48
- Ganser, Karl: Instrumente von gestern für die Städte von morgen? In: Die Zukunft der Städte. Hrsg.: Ganser, Karl; Hesse, Joachim Jens; Zöpel, Christoph. – Baden-Baden 1991. = Forum Zukunft, Bd. 6, S. 54–65
- Greiving, Stefan: Das raumordnerische Konzept der Städteverbünde und seine Umsetzung in der landesplanerischen Praxis. Raumforsch. u. Raumordnung 64 (2006) H. 1, S. 5–17
- Habermas, Jürgen: Die neue Unübersichtlichkeit. – Frankfurt a.M. 1985
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter: Wie organisiert man Innovation in nichtinnovativen Milieus? In: Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen. Hrsg.: Kreibich, Rolf; Schmid, Arno S.; Siebel, Walter; Sieverts, Thomas; Zlonicky, Peter. – Essen 1994, S. 52–64
- Hahne, Ulf; Glatthaar, Michael: Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft. Eine neue Formel für den regionalen Verteilungskampf? RaumPlanung (2006) 124, S. 5–10
- Healey, Patsy: The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe. Internat. J. of Urban and Regional Research 28 (2004) H. 1, S. 45–67
- Hübler, Karl-Hermann: Raumordnungspolitik und Wertewandel. Überlegungen zur Fortentwicklung der Raumordnungspolitik. – Hannover 1987. = ARL-Beiträge, Bd. 103, S. 64–83
- Knieling, Jörg: Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven. Inform. z. Raumentwicklung (2003) H. 8/9, S. 463–478
- Knieling, Jörg: Leitbildprozesse und Regionalmanagement. Ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik. – Frankfurt a. M. 2000. = Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 77
- Läpple, Dieter: Städtische Arbeitswelten im Umbruch Zwischen Wissensökonomie und Bildungsarmut. In: Das Neue Gesicht der Stadt, Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. Hrsg.: Heinrich-Böll-Stiftung. – Berlin 2006, S. 19–35
- Lendi, Martin: Leitbilder der räumlichen Entwicklung. In: Handwörterbuch der Raumordnung. Hrsg.: ARL. – Hannover 1995, S. 624–629
- Linde, Hans: Über Zukunftsaspekte in der Raumplanung, insbesondere Leitbilder und ähnliches. In: Kritische Empirie. Beiträge zur Soziologie und Bevölkerungswissenschaft 1937–1987. – Opladen 1988, S. 96–107 (Originalquelle: Habekost, H. (Hrsg.): Veröffentlichungen des Seminars für Planungswesen der TU Braunschweig, H. 8, S. 83–104, Braunschweig 1971)
- Luhmann, Niklas: Organisation und Entscheidung. – Wiesbaden 2000
- Maurer, Jakob: Planerische Strategien und Taktiken. In: Handwörterbuch der Raumordnung. Hrsg.: ARL. – Hannover 2005, S. 758–764
- Meffert, Heribert: Marketing. Grundlagen marktorientierter Unternehmensführung. – Wiesbaden 2000
- Osterloh, Margit: Innovation und Routine. Das organisatorische Dilemma in klassischer und neuer Sicht. Führung + Organisation (1993) H. 4, S. 214–220
- Rein, Martin; Laws, David: Controversy, Reframing and Reflection. In: The Revival of Strategic Spatial Planning. Hrsg.: Salet, Willem; Faludi, Andreas. – Amsterdam 2000, S. 93–108
- Salet, Willem; Faludi, Andreas 2000: Three Approaches to Strategic Spatial Planning. In: The Revival of Strategic Spatial Planning. Hrsg.: dies. – Amsterdam 2000, S. 1–10
- SARO – Sachverständigenausschuss für Raumordnung: Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten. – Stuttgart 1961
- Scharpf, Fritz W.: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. Polit. Vierteljahresschrift 32 (1991), S. 621–634
- Scharpf, Fritz W. 1988: Verhandlungssysteme. Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. Polit. Vierteljahresschrift, Sonderh. 19 (1988), S. 61–87
- Scholl, Bernd 2005: Strategische Planung. In: Handwörterbuch der Raumordnung. Hrsg.: ARL. – Hannover 2005, S. 1122–1129
- Sieverts, Thomas: Was leisten städtebauliche Leitbilder? In: Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa. Hrsg.: Becker, Heidede; Jessen, Johann; Sander, Robert. – Stuttgart 1998, S. 21–40
- Steinmann, Horst; Schreyögg, Georg: Management. Grundlagen der Unternehmensführung. – Wiesbaden 2005
- Streich, Bernd 1988: Grundzüge einer städtebaulichen Leitbildtheorie. – Bonn 1988. = Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn, H. 8
- VROM – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: Nederland 2030 – Debat. – Den Haag 1998
- Prof. Dr.-Ing. Jörg Knieling  
HafenCity Universität Hamburg  
Department Stadtplanung  
Institut für Stadt-, Regional- und Umweltplanung  
Schwarzenbergstraße 95D  
21073 Hamburg  
E-Mail: Joerg.Knieling@hcu-hamburg.de