

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
(BMI)

Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung

Räume entwickeln – Heimat gestalten!

- beschlossen am 15.01.2019 -

19. Legislaturperiode

Diese Empfehlung wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung in der 19. Legislaturperiode vom 15.01.2019 beschlossen. Sie wurde von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Grundsatzempfehlung“ vorbereitet:

Prof. Dr. Stefanie Bremer

Prof. Dr. Rainer Danielzyk

Dr. Sandra Hook

Beigeordneter Uwe Lübking

Prof. Dr. Axel Priebs (Leitung)

Prof. Dr. Catrin Schmidt

Prof. Dr. Annette Spellerberg

Beigeordneter Matthias Wohltmann

Berlin, März 2019

Der Beirat für Raumentwicklung berät auf der Grundlage von § 23 des Raumordnungsgesetzes das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen und der Wissenschaft zusammen. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen.

Kontakt:

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Geschäftsstelle des Beirats für Raumentwicklung - Referat Grundsatz; Raumordnung (HIII1)

Alt-Moabit 140, 10557 Berlin

E-Mail: HIII1@bmi.bund.de

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie auf der Homepage des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) [Hyperlink](https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/beirat/beirat-fuer-raumentwicklung.htm)

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/beirat/beirat-fuer-raumentwicklung.htm>

Räume entwickeln - Heimat gestalten!

Inhaltsverzeichnis

1.	Anlass und Grundsätzliches	2
2.	Raumordnung und Heimatgestaltung - Chancen und Potenziale	3
3.	Schaffung Gleichwertiger Lebensverhältnisse – Auftrag an Raumordnung und Raumentwicklung.....	5
4.	Kulturlandschaften	8
5.	Arbeiten	10
6.	Wohnen	11
7.	Mobilität	13
8.	Alltägliche Lebensqualität.....	15
9.	Empfehlungen	16

Räume entwickeln - Heimat gestalten!

1. Anlass und Grundsätzliches

Raumordnung und Raumentwicklung eröffnen die Möglichkeit, die Entwicklung unseres Landes und seiner Regionen nicht dem Zufall oder Einzelinteressen zu überlassen, sondern Aspekte des Gemeinwohls einzubringen, dem öffentlichen Gestaltungsanspruch Geltung zu verschaffen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.

Städte und Landschaften in ihrer Vielfalt stehen von vielen Seiten unter Veränderungsdruck. Veränderungen werden häufig kritisch oder gar als Bedrohung gesehen. Tatsächlich können Veränderungen dazu führen, dass sich die Lebensqualität der Menschen verschlechtert, indem z. B. Landschaften zersiedelt werden, die natürlichen Lebensgrundlagen zerstört werden, Infrastrukturen wegbrechen oder nicht mehr den Bedürfnissen entsprechen, Teilräumen die wirtschaftlichen Grundlagen entzogen und Menschen dauerhaft zur Abwanderung aus ihrer angestammten Heimat veranlasst werden. Veränderungen sind aber auch Ausdruck einer lebendigen Gesellschaft und einer prosperierenden Wirtschaft. Sie können helfen, die Lebensqualität der Menschen zu verbessern: durch neue Arbeitsplätze, neue Wohnungen, bessere Infrastruktur.

Die für Raumordnung und Raumentwicklung verantwortlichen staatlichen und kommunalen Stellen haben durch den Gesetzgeber die verantwortungsvolle Aufgabe übertragen bekommen, die räumlichen Veränderungen aktiv und im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung zu begleiten. Sie sollen raum- und problemadäquate Perspektiven für die Zukunft entwickeln und einen Rahmen für die Entwicklung setzen. Dabei sind in der Raumordnung sehr unterschiedliche Anforderungen verschiedenster Akteure an den Raum aufeinander abzustimmen und die dabei auftretenden Konflikte zu bearbeiten und auszugleichen. Raumordnung muss aber auch Vorsorge treffen, dass bestimmte Nutzungen langfristig ermöglicht werden, insbesondere, wenn diese – wie etwa die landwirtschaftliche Produktion, die Erholung oder die Energieerzeugung – an bestimmte Räume oder Raumtypen gebunden sind. Der Gesetzgeber hat dazu im Raumordnungsgesetz die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung so definiert, dass sie die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringen und zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führen soll.

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind heute und künftig undenkbar ohne eine gute Ausstattung ganz Deutschlands mit digitaler Infrastruktur. Die Digitalisierung aller Lebens- und Wirtschaftsbereiche vollzieht sich in atemberaubendem Tempo und eröffnet den Menschen und den Unternehmen in vielen Räumen ganz neue Chancen. Den Beirat für Raumentwicklung erfüllt es deswegen mit großer Sorge, dass das von der Bundesregierung gesetzte Ziel eines

flächendeckenden Zugangs zu modernsten digitalen Netzen bis 2018, d. h. eine flächendeckende Breitbandversorgung von mindestens 50 Mbit/s als basale Infrastruktur, nicht erreicht wurde.

Raumordnung und Raumentwicklung sind eine gemeinsame Aufgabe des Bundes (Bundesraumordnung), der Länder (Landesplanung) und der Regionen (Regionalplanung). Der neue Aufgabenzuschnitt des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat eröffnet die Möglichkeit, seitens des Bundes eine stärkere Orientierungsfunktion zu übernehmen und die Möglichkeiten der Raumordnung für die zukunftssichere Gestaltung Deutschlands besser zu nutzen. Mit der Verantwortung für die Heimat ist in dem Kompetenzbereich des Ministeriums bewusst ein neuer Gestaltungsansatz geschaffen worden. Diesen kann und muss die Raumordnung nutzen, um über die fachlichen Notwendigkeiten hinaus ihren Beitrag zur Gestaltung unseres Landes – auch als Teil Europas – mit qualitativ hochwertigen Wirtschafts-, Lebens-, Wohn- und Erholungsräumen für die Menschen zu leisten und den sozialen Zusammenhalt zu fördern.

Raumordnung und Raumentwicklung setzen eine adäquate Abgrenzung der Räume, ihre Einordnung „in das Ganze“ und die Berücksichtigung bestehender Verflechtungen und der Vielschichtigkeit der einzelnen Räume voraus. Die Perspektive darf nicht zu kleinteilig ausfallen, sondern muss auf die überörtlichen Zusammenhänge fokussieren. So gehören Klein- und Mittelstädte genauso zu den ländlichen Räumen wie Großstädte zusammen mit ihrem Umland zu betrachten sind. Um politische Fehlschlüsse zu vermeiden, ist es aus Sicht des Beirats hilfreich, mit unterschiedlichen Abgrenzungen der Raum- und Siedlungseinheiten (insb. des BBSR und des Thünen-Instituts) zu arbeiten, da es eine Reihe von Räumen gibt, die weder eindeutig als verdichteter noch als ländlicher Raum eingeordnet werden können, da sie sowohl Merkmale des einen als auch des anderen aufweisen.

Der Beirat für Raumentwicklung möchte das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat mit der vorliegenden Empfehlung ermuntern und unterstützen, seine Kompetenzen in Raumordnung und Raumentwicklung aktiv zu nutzen und damit gleichzeitig ein Signal an die Länder und Regionen zu geben, auch ihre Möglichkeiten zur Entwicklung ihres jeweiligen Raumes und zur Gestaltung der Heimat ihrer Bürgerinnen und Bürger zu ergreifen.

2. Raumordnung und Heimatgestaltung - Chancen und Potenziale

Heimat ist ein multidimensionaler Begriff mit wechselndem Bedeutungsgehalt. Heute verweist er darauf, dass man sich an einem Ort zu Hause und geborgen fühlt. Dabei wird er häufig mit Kindheit in Verbindung gebracht. In der Vormoderne bedeutete Heimat Besitz, Schutz und Versorgungsrecht (Heimuoti), während der Begriff in der Moderne, die mit einem schnellen sozialen Wandel einhergeht, die emotionalen Aspekte sowie Stabilität und Ver-

trautheit sozialer Verhältnisse betont. In der Nachkriegszeit erschien Heimat als eine emotional aufgeladene Idylle, die in Heimatromanen und –filmen vor allem in ländlicher Kulisse romantisiert wurde. Aufgrund der Instrumentalisierung des Heimatbegriffs in der Zeit des Nationalsozialismus und den medial geprägten Konnotationen („Kitsch“) wurde in den vorangegangenen Jahrzehnten der Begriff Heimat eher skeptisch betrachtet und damit auch wissenschaftlich und politisch nicht auf breiter Basis thematisiert.

Gleichwohl haben die Umweltschutzbewegung, der Denkmalschutz und die Baukultur Aspekte von Heimat in den Vordergrund rücken lassen, die seit den 1970er Jahren das Heimatverständnis um die Kulturlandschaften, die zu ihnen gehörenden baulichen Anlagen und deren emotionale Bedeutung für den Alltag der Menschen erweitert haben. Der Erhalt, die Pflege und weitere behutsame Entwicklung von Gebäuden, Ensembles und Landschaften sowie die Abwehr von Zersiedlung sind heute gängige Bestandteile einer modernen Orts- und Landschaftsplanung sowie der Raumordnung und damit der aktiven Heimatgestaltung. So kamen die bis in die 1980er Jahre in vielen Städten üblichen Flächensanierungen auch wegen ihrer mangelnden Sensibilität gegenüber einer emotionalen Identifikation mit Gebäuden, Quartieren und sozialen Netzen in die Kritik und wurden schließlich durch eine behutsame Stadt- und Dorferneuerung abgelöst. Heimat hat mithin soziale wie räumliche Komponenten, weshalb sie immer schon (zumindest implizit) Thema der Raumordnung und Raumentwicklung war und künftig noch deutlicher Teil ihres Handlungs- und Gestaltungsauftrages werden muss.

Das Empfinden von Heimatgefühl ist nicht ersetz- und austauschbar und auch häufig unbewusst, was sich z. B. im „Heimweh“ als depressiv stimmender Verlusterfahrung ausdrückt. Da Heimat ein soziales Netz von Freunden und Verwandten, bekannten Regeln und Strukturen umfasst, die Erinnerungen, Hoffnungen und Identität spiegeln, und damit auch Sicherheit schafft, enthält der Begriff auch den Aspekt des Handelns. Das Erleben von Handlungsfähigkeit, Akzeptanz und Selbstentfaltung verweist auf den Aktivitäts- und Integrationsgehalt einer Beheimatung. Zugleich werden Heimatlosigkeit, Zweit- und Wahlheimaten sowie geistige und abstrakte Heimaten (auch in elektronischen Netzen) selbstverständlicher. Der utopische Gehalt von Heimat, wie ihn Ernst Bloch in "Das Prinzip Hoffnung" hervorhebt, verweist auf Kritik an Entfremdung und unzureichender Beteiligung. Gerade die Chance zur Mitgestaltung ist Teil des Heimatkonzepts.

Die Betonung von Stabilität, sozialer Vertrautheit, Traditionen und Handlungsfähigkeit lässt Heimat als Gegenpol zu aktuellen individuellen Bedrohungsszenarien (Verlust der Wohnung, Bedrohung nähräumlicher sozialer Netze, veränderte Arbeitsstrukturen, Migration, virtuelle Räume, Globalisierung) erscheinen. Unabhängig von dem Realitätsgehalt solcher gefühlten Bedrohungen steht fest, dass die Nähräumlichkeit bedeutender wird, und zwar unabhängig vom Siedlungstyp und seiner konkreten Gestaltung. Deswegen müssen Raumordnung und

Raumentwicklung sowohl mit Blick auf die verdichteten als auch bezogen auf die ländlichen Räume ebenso wie andere Politikfelder bei der Verbesserung der Lebensverhältnisse auf die emotionale Bindung der Menschen an spezifische Räume mit ihren sozialen und materiellen Strukturen Rücksicht nehmen. Insbesondere ist zu respektieren, dass sich das Heimatgefühl u. a. an Landschaften, an den Wald, an Gebäude, an Objekte und an Infrastrukturen bindet, denen sich die Menschen verbunden fühlen und auf die sie auch stolz sind.

Daraus resultieren auch wesentliche Fragen an die Verantwortlichen für Raumordnung und Raumentwicklung: Wie schafft man es, dass Veränderungen und kreative Transformation nicht als Zerstörung von Lebensraum und sozialen Werten wahrgenommen werden? Was macht Heimat im Zeitalter der Digitalisierung, der Migration, des demographischen Wandels, der Lebensstilvielfalt und der Nachhaltigkeit aus? Was bedeuten die Folgen des in einigen Regionen sehr starken Bevölkerungsrückgangs für Heimatbewusstsein und Heimatgefühl? Wie können die Raumordnung und Raumentwicklung aktiv die Beheimatung von Frauen und Männern in allen Siedlungsräumen fördern?

Als Folgerung für Raumordnung und Raumentwicklung ergibt sich auf jeden Fall der Auftrag, offensiv und respektvoll mit dem Heimatbegriff umzugehen und vor diesem Hintergrund die sozialen und sozialräumlichen Folgen ihrer Planungen und Maßnahmen stets kritisch zu überprüfen. Dabei ist die Schaffung umfassender Partizipationsmöglichkeiten bei der Gestaltung ihrer Heimat für die Menschen von zentraler Bedeutung. Weitere wesentliche Folgerungen werden in den folgenden Kapiteln vorgestellt.

3. Schaffung Gleichwertiger Lebensverhältnisse – Auftrag an Raumordnung und Raumentwicklung

Die regionale Entwicklung wird vielerorts von einem Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung geprägt. Oft fallen in diesem Zusammenhang Schlagwörter wie „Strukturwandel“ und „demografische Entwicklung“. Die damit einhergehenden Disparitäten scheinen sich – zumindest „gefühl“ – zu verstärken und führen unweigerlich zu der Frage, ob diese Entwicklungen mit dem Postulat der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ in Einklang zu bringen sind. Und bezüglich der Möglichkeit zu Identifikation und Heimatgefühl in allen Teilräumen stellt sich zusätzlich die Frage, wie vor diesem Hintergrund Stabilität und soziale Vertrautheit ermöglicht werden können.

Der Begriff der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ war schon 1975 eine grundlegende Zielsetzung des damaligen Bundesraumordnungsprogramms, wobei stets darauf hinzuweisen ist, dass Gleichwertigkeit nicht mit Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gleichgesetzt werden darf. Im Grundgesetz taucht der Begriff gleichwertiger Lebensverhältnisse zwar in Artikel 72 Abs. 2 auf, doch handelt es sich dabei lediglich um eine vorrangig staatsorganisa-

tionsrechtliche Bestimmung, die die Abgrenzung der Kompetenzen von Bund und Ländern in der Gesetzgebung näher regelt. Ein genereller Auftrag, für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen, lässt sich daraus nicht herleiten. Eine allgemeine Staatszielbestimmung im Sinne einer Verbesserung der Lebensverhältnisse ergibt sich auch nicht aus Art. 91a GG, obwohl dort ausdrücklich eine Mitwirkung des Bundes an Länderaufgaben im Rahmen eines „kooperativen Föderalismus“ vorgesehen ist, wenn dies „zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich“ ist.

Unmissverständlich ist der Auftrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Raumordnungsgesetz des Bundes verankert. Nach § 2 ROG sind im „Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen [...] ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. [...] Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen. [...]“ Während die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur flächendeckend sicherzustellen ist, sind Einrichtungen der sozialen Infrastruktur in Zentralen Orten zu bündeln, die den Auftrag haben, ihre eigene Bevölkerung sowie die ihres ländlichen Umlandes zu versorgen.

In diesem Sinne haben bereits einzelne Länder das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in ihre Landesverfassungen aufgenommen. Obwohl der Auftrag des Raumordnungsgesetzes auf Bundesebene klar und eindeutig ist und auch das im Grundgesetz verankerte Sozialstaatsprinzip von Politik und Verwaltung verlangt, allen Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu elementaren, für eine menschenwürdige Existenz unabdingbaren Leistungen der Daseinsvorsorge zu ermöglichen, hält der Beirat für Raumentwicklung eine explizite Verankerung der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel im Grundgesetz für angemessen. Dadurch würden die staatspolitische Bedeutung dieser Zielstellung und die Verantwortung aller Politikbereiche – über die Raumordnungspolitik hinaus – unterstrichen.

Ein wesentlicher Aspekt gleichwertiger Lebensverhältnisse ist neben der wirtschaftlichen Dimension (wie Beschäftigungs- und Einkommenschancen) der Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge. Dabei sind regionale Ungleichheiten bis zu einem gewissen Grad in einem so großen Staatsgebiet wie dem deutschen zu akzeptieren, zumal es aus individueller Sicht gewisse Kompensationsmöglichkeiten gibt (z.B. niedrige Immobilienpreise und bessere Umweltqualität vs. größere Entfernung zu Arbeitsplätzen). Das ist aber kaum wissenschaftlich und politisch zu operationalisieren. Gleichwertigkeit ist dann gegeben, wenn Beschäftigungs- und Einkommenschancen sowie eine Mindestversorgung mit Dienstleistungen - auch unter Nutzung der digitalen Möglichkeiten - ortsnahe vorhanden oder mit vertretbarem Aufwand erreichbar sind. Die Frage, welche Bereiche der Daseinsvorsorge eine Mindestversorgung umfassen soll, ist zum einen danach zu beantworten, was für einzelne Bevölkerungsgruppen elementar zum Leben gehört. Zum anderen ist aber auch im Sinne eines positiven Heimater-

lebens zu berücksichtigen, welche Angebote für Stabilität, soziale Vertrautheit und Handlungsfähigkeit besonders wichtig sind. Diese beiden Perspektiven führen zu dem Ergebnis, dass die Nahversorgung (insbesondere die Versorgung mit den Gütern des täglichen Bedarfs), medizinische Versorgung und Pflege sowie der Brandschutz elementar für Leben und körperliche Unversehrtheit sind. Hinzu kommen frühkindliche und schulische Bildungsangebote als Grundlage für die Chancengerechtigkeit von Kindern und Jugendlichen sowie Angebote wie Post, Telekommunikation und Mobilität, die für gesellschaftliche Teilhabe notwendig sind. Mobilität kann außerdem dazu beitragen, lokale Verschlechterungen z.B. in der Nahversorgung oder medizinischen Versorgung durch bessere Erreichbarkeit naher Zentren zumindest teilweise zu kompensieren. In diesem Zusammenhang seien auch die Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) des Bundes gewürdigt, die in diesen und anderen Handlungsfeldern wertvolle innovative Impulse geben.

Wie schon einleitend angeführt, sieht der Beirat für Raumentwicklung die tatsächlich flächendeckende Erschließung Deutschlands durch ein digitales Infrastrukturnetz auf Glaserfaserbasis als unabdingbar für gleichwertige Lebensverhältnisse an; dies gilt auch für Mobilfunknetze.

Eine aktive Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik, die dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen verpflichtet ist, kann räumliche Disparitäten dämpfen. Zwingende Voraussetzung dafür ist neben entsprechenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Spielräumen, dass auch die Politik vor Ort tatsächlich in die Lage versetzt wird, ihren Aufgaben nachkommen zu können. Dies setzt insbesondere eine den Aufgaben entsprechende Finanzausstattung der Kommunen voraus; Förderprogramme können diese ergänzen, aber nicht ersetzen.

Insbesondere in ländlichen Räumen haben die Klein- und Mittelstädte als wirtschaftliche Anker sowie mit ihren Versorgungsleistungen im Rahmen des Zentrale-Orte-Systems als Grund- und Mittelzentren eine tragende und auch künftig unverzichtbare stabilisierende Rolle. Das System der Zentralen Orte, das in den Ländern die Grundlage für die Sicherung der Daseinsvorsorge mit Infrastrukturangeboten überörtlicher Bedeutung bildet, muss jedoch insbesondere in Räumen mit geringer Besiedlung und/oder Entleerungstendenzen noch stärker an die jeweiligen örtlichen Verhältnisse angepasst werden. So sollte der Raumbezug je nach Bedeutung der Daseinsvorsorge für die Bevölkerung differenziert sein. Notwendige Bereiche der Grundversorgung, z.B. die Versorgung mit Lebensmitteln und anderen Waren des täglichen Bedarfs, die hausärztliche Versorgung, aber auch Kindertageseinrichtungen und Grundschulen sind möglichst flächendeckend in den Grundzentren vorzuhalten, die auch mit dem öffentlichen Personennahverkehr gut erreichbar sein müssen. Zur Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten sind dabei auch interkommunale Kooperationen zu fördern, wofür die Regionalplanung die geeignete Ebene wäre.

Darüber hinaus muss die Raumordnung auch Wege eröffnen, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse durch ungleiche, d. h. regional angepasste Maßnahmen zu erreichen, zum Beispiel durch zivilgesellschaftlich organisierte Prozesse der Versorgung und der Mobilität. Daher gilt es, individuelle Maßnahmen stärker als bisher zuzulassen. Mit Hilfe von Öffnungsklauseln in den entsprechenden Gesetzen können lokal differenzierte und angepasste Lösungen in selbstorganisierten Prozessen erarbeitet werden. Die Raumordnung und die beteiligten Fachpolitiken bleiben gleichwohl in der Verantwortung, diese Prozesse finanziell und immateriell (insb. durch Beratung und Moderation) zu unterstützen. Beispielhaft sei hier auf Aktions- und Förderprogramme von Trägern der Regionalplanung für die dörfliche Nahversorgung verwiesen.

4. Kulturlandschaften

Da das Heimatgefühl einem Bedürfnis nach Gemeinschaft und Zugehörigkeit entspringt, ist es meist mit konkreten Orten und Landschaften verknüpft, denen man sich besonders verbunden fühlt und die zur sozialen Vertrautheit beitragen.

Attraktivität und Lebensqualität heimatlicher Landschaften müssen angesichts permanenter Veränderungsprozesse immer wieder aktiv gestaltet werden. Dabei hat der Landschaftswandel in den letzten Jahrzehnten enorm an Geschwindigkeit gewonnen: Die Siedlungs- und Verkehrsfläche ist beispielsweise bundesweit zwischen 1996 und 2015 um eine Fläche angewachsen, die dem Dreifachen des Saarlandes entspricht. Zwischen 1990 und 2013 ging eine Fläche an Dauergrünland in der Größenordnung der Hälfte des Freistaates Sachsen verloren. Häufig ist diese Flächeninanspruchnahme ungesteuert erfolgt und hat so wesentlich zur Zersiedelung der Landschaft beigetragen. Viele andere Entwicklungen, so insbesondere der Ausbau der Infrastrukturen, der Abbau von Rohstoffen sowie der Bau von Anlagen für Erholung und Tourismus haben ebenfalls zur Veränderung der Landschaftsbilder beigetragen. Aber auch die Entwicklung erneuerbarer Energieträger verlief äußerst dynamisch. Damit wurde und wird das Landschaftsbild beeinflusst. Obwohl der größte Teil an Energie in städtischen Räumen benötigt wird, liegt die Realisierung der notwendigen Energiewende mit neuen Anlagen zur Energieerzeugung und -übertragung insbesondere im Falle der Windenergie schwerpunktmäßig in ländlichen Räumen, die neben der eigenen Wertschöpfung immer viele Serviceleistungen für städtische Ballungsräume, vom Angebot attraktiver Erholungslandschaften bis hin zur Bereitstellung von Trinkwasser und anderen Ressourcen, erbracht haben. Allerdings können auch umgekehrt die ländlichen Räume nicht ohne die Leistungen der städtischen Zentren leben. Dieses Geben und Nehmen zwischen städtischen und ländlichen Räumen muss immer wieder neu austariert werden und ist nur selten frei von Konflikten.

Neben quantitativ fassbaren sind es vielfach auch qualitative Veränderungen im Landschaftsbild, die die Wertschätzung eines Stadt- und Landschaftsraumes als Heimat und das Gefühl von Vertrautheit beeinflussen. Die Land- und Forstwirtschaft ist ein unverzichtbarer Bestandteil der ländlichen Räume und hat einen hohen Stellenwert für das Heimatgefühl. Die Erzeugung gesunder Lebensmittel und die Pflege der Kulturlandschaft sind wichtige Beiträge der Landwirtschaft zur Lebensqualität der Menschen in allen Raumtypen. Alarmierend ist aber, dass die biologische Vielfalt insbesondere in ländlichen Räumen deutlich zurückgegangen ist, während die Artenvielfalt in den Großstädten gleichzeitig gestiegen ist. Zum Artenrückgang hat regional auch eine zum Teil sehr intensive agrarische Nutzung beigetragen. Holz war schon immer ein knappes Gut. Nur eine Waldwirtschaft, die im Einklang mit den natürlichen Bedingungen arbeitet, bietet Chancen für die nötige Anpassung insbesondere an den Klimawandel. Dieser stellt urbane und ländliche Räume gleichermaßen durch eine zunehmende Anzahl an Extremereignissen wie Hochwassern und Stürmen und ein verringertes sommerliches Wasserdargebot vor neue Herausforderungen. Dabei führen in verdichteten Räumen Hitzewellen in wachsendem Maße zu gesundheitlichen Belastungen und erhöhten Anforderungen an eine robuste grüne Infrastruktur. In prosperierenden Regionen haben die Auseinandersetzungen um die knappen Flächen in den letzten Jahren deutlich an Schärfe gewonnen, aber auch in ländlichen Räumen sind in wachsendem Maße Nutzungskonflikte und eine Zersiedlung zu verzeichnen.

Zwischen der Entwicklung strukturschwacher Räume und der Entwicklung der dynamischen Gebiete klafft die Schere immer weiter auseinander. Je komplexer und tiefgreifender die Veränderungsprozesse sind, desto weniger lassen sie sich mit Einzelvorhaben, isolierten Planfeststellungsverfahren oder sektoralen Fachplanungen bewältigen. Nötig sind vielmehr strategisches Vorausdenken sowie räumlich und fachlich übergreifende Handlungsansätze, wie sie für die integrative Perspektive von Raumordnung und Raumentwicklung charakteristisch sind. Beispielsweise können mit den Instrumenten der Vorrang- und Eignungsgebiete sowie textlichen Zielen in Raumordnungsplänen vorausschauend Raumnutzungskonflikte gelöst und Rechtssicherheit geschaffen werden. Im Sinne von Naherholung, Sport und Bewegung sowie Klimaschutz können verbindliche Regionale Grünzüge in Wachstumsregionen die Ausgewogenheit von Siedlungs- und Freiraumentwicklung wahren. Raumordnungsverfahren begleiten Infrastrukturgroßprojekte und suchen nach einem Ausgleich von Interessen. Darüber hinaus werden durch die Akteure der Raumordnung und Raumentwicklung vielfältige Projekte angestoßen, die kreative Ideen für die Zukunft der urbanen und ländlich geprägten Landschaften entwickeln und über Partizipation eine nachhaltige Gestaltung der Heimat der Menschen ermöglichen.

5. Arbeiten

Durch den anhaltenden Wirtschaftsaufschwung ist die Zahl der Erwerbstätigen bis zum Jahr 2017 auf 44,3 Millionen gestiegen. Gleichzeitig sank die Zahl der Arbeitslosen auf den niedrigsten Stand seit 1990. Entgegen dem in der Öffentlichkeit vielfach transportierten Bild der wirtschaftsschwachen ländlichen Räume auf der einen und der wirtschaftsstarken Verdichtungsräume auf der anderen Seite ist die Entwicklung regional sehr unterschiedlich. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Insbesondere Räumen mit einer „schlechten Performance“ droht eine Abwärtsspirale: Für viele Unternehmen erscheinen diese Städte und Gemeinden aufgrund fehlender Infrastruktur wie Schulen, Einkaufsmöglichkeiten, ÖPNV, Kultur- und Sportangeboten oder medizinischer Versorgung nicht attraktiv genug. Perspektivisch werden Handelsketten nur noch dort präsent sein, wo ausreichender Umsatz garantiert wird. Die betroffenen Regionen werden älter und ärmer, weil die jungen Besserqualifizierten wegziehen. Damit ist auch verbunden, dass ihre Kinder in anderen Regionen zur Welt kommen und sie ihre Steuern ebenfalls dort zahlen.

In denjenigen Regionen, in denen sich erfolgreiche Unternehmen befinden, siedeln sich oft weitere Dienstleistungsbetriebe an, die wiederum zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Diese Regionen – meist mit einer starken mittelständisch geprägten Wirtschaft mit oft familiengeführten Unternehmen – befinden sich vorwiegend im Nordwesten und in der westlichen Mitte Deutschlands sowie im Süden. In Regionen, in denen aufgrund des Strukturwandels Unternehmen weggebrochen sind und die ehemaligen Facharbeiter Qualifikationen haben, die nicht mehr gefragt sind, finden sich weiterhin im bundesweiten Vergleich hohe Arbeitslosenquoten. Und die neu entstandenen Dienstleistungsjobs erfordern entweder eine geringere Qualifikation bei schlechter Bezahlung oder eine besonders hohe, vor Ort kaum vorzufindende Qualifikation. In industrieschwachen Regionen, zu denen z.B. weite Teile Ostdeutschlands nach der Deindustrialisierung nach 1990 gehören, haben es Menschen mit qualifizierter Ausbildung häufig schwerer, passende Stellen zu finden.

Wichtig ist es, dass die für Raumordnung und Raumentwicklung Verantwortlichen vor diesem Hintergrund noch stärker auf die Möglichkeiten der Digitalisierung setzen, um in allen Raumtypen Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern und ihre Entwicklung zu ermöglichen. Durch eine stärker dezentralisierte Entwicklung können auch Verkehrsengpässe abgebaut werden. Neben Raumordnung und Raumentwicklung haben die relevanten Fachpolitiken auf Bundes- und Landesebene hier eine besondere Verantwortung. Wie die Beispiele in strukturschwachen Regionen heimischer "hidden champions" zeigen, ist es durchaus möglich, dass erfolgreiche Unternehmen ihren Sitz außerhalb der Wachstumsregionen haben. Außerdem ermöglicht die Digitalisierung beispielsweise die Ansiedlung von Rechenzentren und anderen Backoffice-Funktionen in strukturschwachen Regionen. Entsprechende Organisati-

onseinheiten der Bundes- und Landesverwaltungen könnten deswegen verstärkt dezentral "in der Fläche" oder in strukturschwachen Räumen lokalisiert werden. Dafür muss jedoch flächendeckend eine leistungsfähige Infrastruktur, etwa bei der Verkehrsanbindung oder beim Breitbandanschluss, geschaffen werden. Ein bewährtes Mittel zur Strukturförderung ist auch die Ansiedlung von Ausbildungseinrichtungen, vor allem Fachhochschulen, in strukturschwachen Räumen, weil dadurch sowohl der Abwanderung junger Menschen vorgebeugt werden kann als auch der Transfer zur regionalen Wirtschaft erleichtert wird. Gleichzeitig steigt die Chance, dass sich auch wieder Unternehmen ansiedeln, die auf diese Fachkräfte angewiesen sind. Allerdings können diese Räume nur dann prosperieren, wenn sie attraktive Lebensräume für Frauen und Männer gleichermaßen sind. Die für Raumordnung und Raumentwicklung Verantwortlichen haben in diesen Lokalisierungsfragen eine wesentliche Funktion für die Bewusstseinsbildung und als Initiatoren regionaler Handlungskonzepte, während bei der Umsetzung eine Vielzahl von anderen öffentlichen und privaten Akteuren gefragt ist.

6. Wohnen

Wenn von "Wohnen" gesprochen wird, ist auch von Heim, Heimat und Zusammenleben die Rede. Wohnen ist ein wichtiger Aspekt von Heimat für Haushalte unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung.

Derzeit wird ca. ein Viertel der Wohnungen in Deutschland von Familien bewohnt, ihr Anteil wird jedoch anteilig weiter abnehmen. Schon jetzt bilden Zwei-Personen-Haushalte (34%) und Alleinlebende (41%) die Mehrheit der Haushalte. Die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum wird durch die Akteure in Raumordnung und Raumentwicklung mit verschiedenen Instrumenten unterstützt. Hierzu zählt insbesondere die Mitwirkung bei der Bereitstellung geeigneter Flächen für die Wohnbauentwicklung. So kann insbesondere die Regionalplanung durch die Festlegung von Vorranggebieten für Wohnsiedlungsentwicklung dem Wohnungsbau verbindlich Vorrang gegenüber anderen Belangen einräumen und damit die Bauleitplanung wesentlich unterstützen. Gerade in Verdichtungsräumen mit hoher Flächennutzungskonkurrenz ist dies ein wichtiger Beitrag zur Sicherung und Bereitstellung von Baugrundstücken.

Die Schaffung insbesondere von für breite Bevölkerungsschichten bezahlbarem Wohnraum ist deswegen so wichtig, weil Wohnen ein existenzielles Grundbedürfnis der Menschen ist. Wohnungen bieten bekanntlich nicht nur physischen Schutz gegen Witterungseinflüsse, Emissionen und Übergriffe, sondern bieten auch Beständigkeit im Alltag, sozial-räumliche Vertrautheit, den Ausgangspunkt für Aktivitäten, Raum für Privatheit und Intimität, sind Ort der Kindheit und der Familie und dienen der Selbstbetätigung und der Selbstverwirklichung. Die Wohnungsmärkte in Deutschland sind durch starke regionale Unterschiede gekennzeichnet. Während in den Ballungsräumen und ländlichen Wachstumsregionen sowie deren

Umland eine starke Nachfrage nach neuem Wohnraum zu beobachten ist, sind anderenorts – vor allem in strukturschwachen Regionen – zunehmende Leerstände zu verzeichnen. Hier kommen (zumindest teilweise) arbeitsmarktbedingte Abwanderungen zum Ausdruck, zumal Untersuchungen immer wieder zeigen, dass das Leben in ländlichen Räumen und dabei auch in kleineren Kommunen von vielen Menschen durchaus als attraktiv empfunden wird. Auf diese teilweise gegenläufigen Entwicklungen müssen Bund, Länder und Kommunen mit entsprechend differenzierten wohnungspolitischen Maßnahmen reagieren, die den Wohnpräferenzen der Bevölkerung entgegenkommen, die Marktmechanismen beachten und die Wechselwirkungen von Push- und Pull-Faktoren berücksichtigen. Dabei gilt es, das Leitbild „Innen- vor Außenentwicklung“ mit den Instrumenten der Raumordnung und der Bauleitplanung umzusetzen, um die Attraktivität von Ortskernen zu erhalten und eine Zersiedelung der Landschaft zu verhindern. Die sich weiter intensivierenden Stadt-Umland-Beziehungen und die anhaltenden Suburbanisierungsprozesse erfordern weitergehende Kooperationen bei der Bündelung von Infrastrukturen, bei Mobilitätsangeboten und bei der Flächennutzung.

Der steigende Druck auf dem Wohnungsmarkt und der gewachsene Wohnflächenbedarf führen zudem oft dazu, dass die Wahlfreiheit nach Kriterien wie Lagegunst, Ausstattung, Qualität des Gebäudes oder auch ausreichende Größe insbesondere für die Bezieher geringer Einkommen zunehmend eingeschränkt ist. Auch in den peripheren Lagen ist zu beobachten, dass vielfach das bestehende Angebot der gewandelten Nachfrage nicht entspricht. Eine steigende Mietbelastungsquote erschwert einkommensschwächeren Haushalten eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und führt zu sozialen Spannungen.

Grundsätzlich sind das Wohngeld und die soziale Wohnraumförderung die Stellschrauben zur Unterstützung von einkommensschwächeren Haushalten. Notwendig sind daher zum einen eine zu verstetigende Anpassung des Wohngeldes und – wo geboten – eine Übernahme der Kosten der Unterkunft. Zum anderen ist die Versorgung mit ausreichendem und (gefördertem) bezahlbarem Wohnraum vor allem in Wachstumsregionen eine politische Kernaufgabe der nächsten Jahre auch für die Raumordnung. Nach wie vor bleibt die Bautätigkeit jedoch deutlich hinter den Anforderungen zurück. Stärker als bisher sollte auch auf die im Umbau und der Umnutzung liegenden Potenziale gesetzt werden.

Neben der schon angesprochenen Sicherung von Flächen für den Wohnungsbau mit den Instrumenten der Raumordnung liegt ein weiterer wichtiger politischer Handlungsansatz in der Beeinflussung des Wohnungsmarktes durch die Senkung der Baukosten, indem von den Ländern bei der Bereitstellung des zumeist knappen Baulands bestimmten Akteuren ein Vorkaufsrecht erlaubt wird. Hier sind bspw. Genossenschaften oder kommunale und landeseigene Gesellschaften zu nennen. Weiterhin kann das sogenannte Konzeptverfahren bei der Baulandvergabe angewandt und das Erbpachtrecht – auch zur Generierung laufender Einnahmen – etabliert werden. Eine am Allgemeinwohl orientierte Bodenpolitik ist ein künftig

noch wichtigeres Steuerungsmittel, um der Spekulation auf dem Immobilienmarkt zu begegnen. Rechtliche Instrumente liegen in Quoten für Sozialwohnungen und bezahlbarem Wohnraum im Neubau, Milieuschutzsatzungen und Umwandlungsverboten (in Eigentum oder Ferienwohnung).

Erforderlich sind zudem ein strategisches Baulandmanagement, Leerstandsmonitoring sowie ein kontinuierliches und systematisches Flächenmonitoring, um zu einer sparsamen Neuinanspruchnahme von Flächen zu kommen und der Zersiedelung Einhalt zu gebieten. Hierbei ist die Raumordnung insbesondere auf der Ebene der Regionalplanung gefordert. So kann der Bestand im Innenbereich im Hinblick auf mögliche Aufstockungen, Ausbauten und Umnutzungen überprüft werden. Entsprechend sollten die Förderinstrumente stärker als bisher auf die Umnutzung und den Umbau bestehender Gebäude gerichtet werden, damit das Angebot im Bestand stärker den Nachfragebedürfnissen angepasst werden kann. Ebenso sind steuerliche Instrumente (Grundsteuer C, Abschreibungen; Besteuerung von Leerstand) in Betracht zu ziehen, um Bauland zu mobilisieren und die Privatwirtschaft zu einer Steigerung der Bautätigkeit – und dies vor allem von Mietwohnungen im preisgünstigen Segment – zu animieren.

7. Mobilität

Mobilität gehört zu den zentralen menschlichen Bedürfnissen und ist Grundvoraussetzung für soziale Teilhabe und wirtschaftliche Entwicklung. Die Bewegung im Raum verschafft individuelle Freiheit, ist aber auch eine Notwendigkeit für das Funktionieren einer Gesellschaft. Deswegen hat die Weiterentwicklung einer leistungsfähigen und resilienten Verkehrsinfrastruktur in einem weitgehenden gesellschaftlichen Konsens hohe Bedeutung. Dabei sind administrative Grenzen weitgehend bedeutungslos – wichtig ist sowohl im Sinne der Umwelt als auch der Wirtschaft, dass ein Ziel mit möglichst geringen Zeit-, Wege- und Energieaufwand zu erreichen ist.

Gerade bei der räumlichen Konzentration von Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Zuge demographischer Anpassungsstrategien gewinnen die Sicherung bedarfsgerechter Mobilität und darauf abgestimmte Mobilitätskonzepte noch stärker an Bedeutung. Die Erreichbarkeit dieser Standorte, die auch für Stabilität, soziale Begegnung und Vertrautheit, gesellschaftliches Miteinander und kulturelles Erleben stehen, ist eine wesentliche Voraussetzung, dass Menschen ihre Heimat weiterhin als attraktiv und lebenswert erleben können.

Da es sich in den angesprochenen Beispielen häufig um überörtliche Wegebeziehungen handelt, ist die Raumordnung vielfältig in Fragen der Mobilität und des Verkehrsnetzes gefordert. Sie leistet einen wichtigen Beitrag für künftige Mobilität, weil sie Trassen geplanter Verkehrswege (Straßen, Eisenbahnen) über lange Zeiträume und rechtswirksam sichern und

frei von anderen Nutzungen halten kann. Ebenso wichtig ist aber der Ansatz der Raumordnung, Siedlungsentwicklung auf verkehrlich gut erschlossene Standorte und Bereiche zu konzentrieren. Hierbei haben gerade in dicht besiedelten städtischen Regionen die Achsen der S-Bahnen und das Umfeld der S-Bahnhöfe eine zentrale Bedeutung bei der Bündelung und Konzentration der Entwicklungen. Zunehmend kommt es aber auch darauf an, Querverbindungen zwischen diesen Achsen zu schaffen, ohne damit gleichzeitig eine Zersiedelung in den regionalen Grünzügen zu unterstützen. Perspektivisch müssen dabei auch die Veränderungen im Mobilitätsbereich durch die fortschreitende Digitalisierung, durch digital vernetzte und autonome Verkehre, hinsichtlich ihrer siedlungsstrukturellen Wirkungen in die Konzepte eingearbeitet werden.

Deutschland übernimmt durch seine geographische Lage in der Mitte von Europa eine zentrale Rolle in der Abwicklung von europäischen Verkehrsströmen über die großen „Hubs“ (Häfen, Flughafen, Güterverteilzentren) und die transnationalen Verkehrskorridore. Durch die Abstimmung sowohl mit europäischen als auch mit lokalen Belangen muss die Raumordnung künftig noch stärker auf die strategische Vernetzung und den zügigen Ausbau der Verkehrswege und gleichzeitig deren bessere Integration in den Siedlungs- und Landschaftsraum hinwirken. Damit soll erreicht werden, dass auch Verkehrsräume von der Bevölkerung als Teil der Kulturlandschaft akzeptiert werden und die im Umfeld der Verkehrsinfrastruktur lebenden Menschen auch diese Räume als ein Stück Heimat erleben können.

Die Planungsprozesse beim Bau großer Verkehrsinfrastrukturprojekte sind in den letzten Jahren immer komplexer geworden. Das hat dazu geführt, dass sich Planungsverfahren zeitlich in die Länge gezogen haben. Durch ein neues Verfahrensmanagement in den für die frühe Abstimmung der unterschiedlichen Ansprüche und Interessen sehr wichtigen Raumordnungsverfahren kann die Raumordnung darauf hinwirken, dass alle Belange in das Verfahren einfließen, der Bearbeitungs- und Abstimmungsprozess aber deutlich beschleunigt wird. Außerdem müssen Wege gefunden werden, Betroffene frühzeitiger und repräsentativer schon in die Vorplanungsphase einzubinden.

Auch die Nahmobilität (Fuß, Rad, elektronisch unterstützte Gehhilfen und e-Bikes) kann – gerade auf kurzen und mittleren Strecken – einen Beitrag zur individuellen Mobilität leisten. In besonderem Maße ist inzwischen vielerorts erkannt worden, welchen wichtigen Beitrag das Fahrrad, das e-Bike oder Pedelec zur individuellen Mobilität leisten kann. Auch hier kann die Raumordnung beitragen, überörtliche Verbindungen (Radschnellwege) zu planen und zu sichern. Daneben kann die Raumordnung dem Fußverkehr als wichtige Form urbaner Mobilität bessere Bedingungen durch kompakte Siedlungen schaffen.

Die absehbaren und tiefgreifenden Änderungen in der Mobilität insbesondere durch die Digitalisierung stellen die Raumordnung vor besondere Herausforderungen. Smart Mobility kann zu vollkommen neuen Mobilitäts- und Bewegungsmustern führen, indem beispielsweise die

„Arbeit zum Menschen“ (und nicht mehr der Mensch zur Arbeit) kommt und digital gesteuerte Drohnen Versorgungsverkehre ergänzen oder ersetzen. Durch die e-Mobilität und die Möglichkeiten des autonomen Fahrens können darüber hinaus innerhalb der bestehenden Mobilitätsmuster auch in dünn besiedelten Räumen neue Angebote bei niedriger Auslastung geschaffen werden. Im Zuge der perspektivischen Raumbewertung müssen die siedlungsstrukturellen Wirkungen des digital vernetzten und autonomen Verkehrs skizziert werden, so dass sich alle Städte, Gemeinden und Landkreise rechtzeitig und raumspezifisch auf die neuen Arten der Mobilität vorbereiten können.

8. Alltägliche Lebensqualität

Die bisherigen Ausführungen haben bereits das breite Aktionsfeld von Raumordnung und Raumentwicklung aufgezeigt, die in vielfältiger Weise einen Beitrag zur alltäglichen Lebensqualität der Menschen in ihrem jeweiligen heimatlichen Umfeld leisten.

Auch die flächendeckende Grundversorgung mit Lebensmitteln ist ein zentrales Anliegen von Raumordnung und Raumentwicklung, das die Regionalplanung mit regionalen Einzelhandelskonzepten, aber auch durch Unterstützung örtlicher Aktionen und Initiativen aktiv verfolgt. Gerade die örtlichen, gut erreichbaren Läden in Dörfern und kleineren Städten erhalten eine faire Chance auf eine dauerhafte Perspektive, weil seitens der für die Raumordnung zuständigen Behörden genau geprüft wird, welche Auswirkungen neue Handelszentren auf die Grundversorgung haben und solche Projekte, die örtliche Angebote zerstören können, keine Zulassung bekommen.

Auch die Bedeutung der Grundschulen für die örtliche Gemeinschaft wird in der Raumordnung aufgegriffen. Indem neue Siedlungstätigkeiten an vorhandenen Schulstandorten Vorrang einräumt wird, können diese Schulen besser ausgelastet und damit langfristig erhalten werden; gleichzeitig haben die Kinder kürzere Schulwege. Gerade bei der Abstimmung von Schulstandorten und Siedlungsentwicklung kann die Raumordnung auf der Ebene der Regionalplanung eine zentrale Rolle übernehmen.

Über die allgemeine Grundversorgung hinaus sind natürlich gerade die Menschen in kleineren Dörfern darauf angewiesen, auch die stärker spezialisierten Angebote erreichen zu können. Deswegen ist es entscheidend, die Angebote des Gesundheitswesens (insbesondere Fachärzte, Krankenhäuser und Apotheken), des Fachhandels (Bekleidung, Schuhe, Unterhaltungselektronik, Bücher usw.) sowie der Bildung und der Kultur (weiterführende Schulen, Volkshochschulen, Musik, Kino usw.) in leistungsfähigen Klein- und Mittelstädten als zentralen Orten zu bündeln, was eine Anbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln erleichtert. Darüber hinaus sind verstärkt die Möglichkeiten der Digitalisierung zu nutzen.

Auch in den städtisch geprägten Räumen sorgt die Raumordnung für den Erhalt eines lebenswerten Wohnumfeldes. Wie erwähnt arbeitet sie über kommunale Grenzen hinweg daran, dass neue Wohnungen vorrangig dort entstehen, wo eine gute Zugänglichkeit zum öffentlichen Nahverkehr vorhanden ist. Gleichzeitig achtet die Raumordnung darauf, dass zwischen den Siedlungsbereichen regionale Grünzüge für die Naherholung, für Spiel und Sport erhalten bleiben und nicht zersiedelt werden, was für die Lebensqualität gerade in den intensiv bebauten großstädtischen Räumen von höchster Bedeutung ist.

Zur Lebensqualität gehört auch, dass die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere der Boden und das Grundwasser, vor Verunreinigung und Zerstörung geschützt werden. Hier setzen die Instrumente der Raumordnung schon weit vor den fachrechtlichen Regelungen an, weil damit dem Schutz des Trinkwassers oder der Natur verbindlich Vorrang vor allen anderen Nutzungen eingeräumt werden kann. Angesichts der zunehmenden Nutzungsansprüche an den Außenbereich durch Intensivlandwirtschaft, Energieerzeugung und Bodenabbau ist es wichtig, dass diese Nutzungen koordiniert werden und einer übermäßigen Nutzung vorgebeugt wird. So ist es beispielsweise sinnvoll, dass der volkswirtschaftlich notwendige, aber mit vielen Eingriffen in die Landschaft verbundene Sand- und Kiesabbau in belasteten Gebieten durch die Raumordnung auf bestimmte Standorte konzentriert wird. Damit leistet die Raumordnung einen wichtigen Beitrag zum Schutz der heimatlichen Kulturlandschaft.

9. Empfehlungen

Vor dem Hintergrund der skizzierten Potenziale und Herausforderungen gibt der Beirat für Raumentwicklung folgende Empfehlungen, um die Möglichkeiten von Raumordnung und Raumentwicklung zur Entwicklung Deutschlands und seiner Regionen sowie zur Gestaltung der Heimat für die Menschen besser zu nutzen.

Empfehlungen an die Bundesebene:

- Durch eine explizite Staatszielbestimmung im Grundgesetz sollte ein eindeutiger und über die Normierung im Raumordnungsgesetz hinaus gehender Handlungsauftrag an den Bund und die Länder begründet werden, im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgabenbereiche die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse aktiv zu fördern.
- Im Zuge der nächsten Fortschreibung der "Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland" sollte der Aspekt der Gestaltung von Heimat als Aufgabe der Raumordnung und Raumentwicklung verankert und weiter ausgeführt werden.

- Der Bund sollte noch stärker eine moderierende und initiierende Rolle übernehmen, um im System der Raumordnung die Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern und Regionen sowie das Gegenstromprinzip zu stärken und reibungslose Planungsprozesse zu gewährleisten. Raumordnung auf allen Ebenen muss sich noch stärker als Teil eines Gesamtsystems verstehen, in dem Konkurrenzen und übertriebene Hierarchien keinen Platz haben.
- Der Bund sollte von seinen durch das Raumordnungsgesetz eröffneten Möglichkeiten zur Aufstellung von eigenen Raumordnungsplänen verstärkt Gebrauch machen, um damit Impulse für die Entwicklung des Bundesgebiets und seiner Regionen zu geben sowie die Heimat der Menschen zu gestalten und zu schützen.
- Für die Lösung von räumlichen Nutzungskonflikten sollte das Raumordnungsverfahren verstärkt genutzt werden, wobei die von den Raumordnungsbehörden mit Beteiligten und Betroffenen ausgehandelten konsensualen Ergebnisse fixiert und mit einer verstärkten Rechtswirkung versehen werden sollten. In diesem Sinne sollte der Bund eine entsprechende Änderung des Raumordnungsgesetzes auf den Weg bringen.
- Der Bund sollte das anerkannte Programm "Modellvorhaben der Raumordnung" wegen der großen Breitenwirkung und der Generierung übertragbarer Ergebnisse fortführen. Auch die Publikation von "best practices" eröffnet die Möglichkeit, dass Regionen voneinander lernen. Künftig sollte neben der Erstellung von Konzepten auch die modellhafte Erprobung neuer Ansätze der Raumentwicklung sowie eine Verstetigung von Modellprojekten finanziell unterstützt werden. Zu prüfen wäre die Schaffung einer rechtlichen Basis für die Ausweisung raumordnerischer Modellregionen, in denen neuartige, integrierte Ansätze beispielsweise für eine wirksame und nachhaltige Daseinsvorsorge erprobt werden können.

Empfehlungen an Bund und Länder:

- Die Bedeutung von Klein- und Mittelstädten als Leistungsträger der Raumstruktur insbesondere in dünn besiedelten und strukturschwachen ländlichen Räumen wird bislang zu wenig beachtet; Bund und Ländern sollten sich auf Maßnahmen zur gezielten Förderung und Unterstützung dieser Kommunen bzw. der Grund- und Mittelzentren bei der Wahrnehmung ihrer Versorgungsfunktion verständigen.
- Bund und Länder sollten im Rahmen der MKRO zeitgemäße Empfehlungen für Mindestausstattungsstandards von Grund- und Mittelzentren ausarbeiten. Dabei sollte es sich jedoch nicht um für alle Raumtypen starre Größen- und Ausstattungsstandards handeln, sondern um Orientierungswerte, die den Aspekten der regionalen Flexibilität im Sinne regional angepasster Lösungen, der interkommunalen Kooperation und der Einbeziehung der Zivilgesellschaft besonders Rechnung tragen.

Empfehlungen an die Länder:

- Das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands setzt neben entsprechenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Spielräumen insbesondere eine den Aufgaben entsprechende Finanzausstattung der Kommunen zwingend voraus. Förderprogramme können diese ergänzen, nicht aber ersetzen.
- In den Stadtregionen haben die raumordnerische Steuerung der Siedlungsentwicklung, die Sicherung der regionalen Grünzüge einschließlich des Erhalts von Waldinseln sowie die Förderung nachhaltiger Mobilitätsformen (ÖPNV, Fahrrad, Fußverkehr) besondere Bedeutung. Das raumordnerische Instrumentarium ist hier zu schärfen, damit die Raumordnung ihren Beitrag zur Lebensqualität in den verdichteten Räumen noch wirkungsvoller erbringen kann.
- Nicht nur in den Stadtregionen, sondern in allen Raumtypen kann die Raumordnung einen wesentlichen Beitrag leisten, einer weiteren Zersiedelung vorzubeugen. Als verbindliche Instrumente der Raumordnung stehen hier insbesondere Freiraumgrenzen und die Begrenzung der Siedlungstätigkeit an Orten ohne Infrastruktur (Nahverkehr, Schulen, Grundversorgung) auf eine maßvolle Eigenentwicklung zur Verfügung. Hier kommt es darauf an, dass diese Instrumente tatsächlich in allen Ländern zur Anwendung kommen.

Empfehlungen an Bund, Länder und Regionen:

- Gleichwertige Lebensverhältnisse sind undenkbar ohne eine gute Ausstattung ganz Deutschlands mit digitaler Infrastruktur. Die Digitalisierung aller Lebens- und Wirtschaftsbereiche vollzieht sich rasant und eröffnet den Menschen und den Unternehmen in vielen Räumen ganz neue Chancen. Angesichts der nicht eingelösten Zusagen der „Netzallianz Digitales Deutschland“, eine flächendeckende Breitbandversorgung von mindestens 50 Mbit/s zu schaffen, müssen die für Raumordnung und Raumentwicklung zuständigen Stellen des Bundes, der Länder und der Regionen hier selbst aktiv werden, um die Erschließung aller Räume mit leistungsfähiger digitaler Infrastruktur deutlich zu beschleunigen.
- Eine ausgleichsorientierte Raumordnungspolitik muss, noch stärker unterstützt durch entsprechende Fachpolitiken, einer weiteren räumlichen Polarisierung vorbeugen. Dabei sind teilräumliche Entwicklungen stets im großräumlichen Zusammenhang und in ihren Wechselwirkungen zu sehen. Durch verstärkte Gemeinwohlorientierung der Raumordnungspläne kann der gesellschaftliche Zusammenhalt vorausschauend gestärkt werden.

- Die für Raumordnung und Raumentwicklung Verantwortlichen müssen ihre Ziele, Grundsätze und Empfehlungen stärker und konkreter auf die unterschiedlichen Adressaten ausrichten. Insbesondere durch eine klarere und lebensnähere Sprache und die Vermeidung technokratischer Begriffe, aber auch durch die Nutzung der neuen digitalen Kommunikationsmedien können sie mehr Bürgernähe und breitere Partizipation erreichen. Sie müssen die Gestaltung der Heimat noch stärker als eine an den Bedürfnissen der Menschen orientierte Gestaltungsaufgabe erkennen und dabei die Zivilgesellschaft als wesentlichen Partner sehen.
- Eine sinnvolle und nachhaltige Raumentwicklung ist eine gemeinsame Aufgabe staatlicher und kommunaler Akteure, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft. Deswegen verdienen alle Ansätze für kooperative Entwicklungskonzepte insbesondere auf der Ebene der Regionen besondere Unterstützung und Förderung. Mit einem breiten gesellschaftlichen Engagement für die Entwicklung der Regionen wird die Gestaltung der Heimat auf eine breite Basis gestellt, was konsensuale Ergebnisse und die Auflösung von Konflikten erleichtert.