

Peter Droege, Jörg Knieling (Hrsg.)

REGENERATIVE RÄUME

Leitbilder und Praktiken
nachhaltiger Raumentwicklung

LEITENDE BILDER

Leitbilder als Instrument für eine nachhaltige Raumentwicklung

1 Einleitung

Es gibt wenige Begriffe, welche die gesellschaftliche Debatte in den letzten Jahrzehnten derart geprägt haben wie der der Nachhaltigkeit. Seit dem Brundtland-Report 1987 und der Konferenz von Rio 1992 steht der Terminus in seiner Vielschichtigkeit, aber auch Unschärfe für den Versuch, die gesellschaftliche Entwicklung von der lokalen bis zur globalen Ebene zukunftsfähig zu gestalten. Als Maßstab gilt dabei die inter- wie die intragenerationelle Gerechtigkeit der Ressourcenverteilung. Sie stehen für die Maxime nachhaltigen Handelns, weder zukünftige Generationen in ihrem Handeln einzuschränken noch die gegenwärtige Ungleichheit menschlicher Entwicklung zu verfestigen. Nachhaltigkeit ist damit *das* Leitbild schlechthin, der Bezugsrahmen, an dem sich alle menschlichen Aktivitäten messen lassen sollen. Dass die Existenz eines solchen Leitbildes, auf das sich zumindest theoretisch alle einigen können, nicht zwangsläufig zu Einigkeit bei der Ableitung von Zielen, Präferenzen oder konkreten Maßnahmen führt, haben die letzten Jahrzehnte gezeigt. Zu groß scheinen Unsicherheiten bei der Einschätzung der Folgen des eigenen Handelns, zu deutlich sind die Widersprüche zwischen den kurz- und langfristigen Renditen wirtschaftlicher Aktivität, zu weit auseinander liegen die Vorstellungen und Erwartungen an ein »gutes« Leben. Gleichzeitig ist die begriffliche Spannbreite, die Nachhaltigkeit abdeckt, eine Voraussetzung dafür, dass der Begriff in vielen gesellschaftlichen Bereichen anschlussfähig und adaptierbar ist. Nur so konnte er sich flächendeckend verbreiten.

Auch die Raumplanung hat sich des Begriffs angenommen und versucht, ihn in ihr Aufgabenfeld zu übersetzen. Die Diskussion darüber, was nachhaltige Raumentwicklung bedeutet, spiegelt dabei alle Facetten des übergeordneten Nachhaltigkeitsdiskurses wider. Dabei hat die Raumplanung das Makroleitbild Nachhaltigkeit zur Entwicklung einer Vielzahl eigener Leitbilder, Leitkonzepte und Leitvorstellungen genutzt, die für eine nachhaltige Entwicklung des Raumes sorgen sollen. Obwohl es sich dabei im Ergebnis um die Beeinflussung physischer Strukturen handelt, sind Leitbilder der Raumentwicklung nicht mit statischen Bildern oder Karten zu

verwechseln. Diese spielen zwar eine große und aus Sicht der Planungskommunikation wichtige Rolle, würden allein der dynamischen Entwicklung raumbezogener Prozesse aber nicht gerecht werden. Stattdessen beschreiben Leitbilder Handlungsmaximen, zugrunde gelegte Prinzipien und allgemein akzeptierte Grundsätze der Raumplanung und Raumentwicklung. Als Beispiel hierfür sei das seit Jahrzehnten präsenste Leitkonzept der zentralen Orte genannt, welches gleichzeitig verdeutlicht, dass die Formulierung von Leitgedanken ein Kennzeichen von Planung ist, das älter als die Debatte über Nachhaltigkeit ist.

Eine grundlegende Frage ist, ob räumliche Planung überhaupt ohne Leitbild vorstellbar ist. Planung folgt, auch in ihrem inkrementellen, partizipativen oder postmodernen Verständnis, immer dem Anspruch, der Gesellschaft Expertise für die nachvollziehbare Ableitung von Handlungsoptionen zu bieten. Damit dies möglich wird, muss die Vorstellung eines angestrebten Zustandes vorhanden sein. Dies verbindet die Architektur einer barocken Stadt, die das absolutistische Staatsverständnis wiedergibt, mit Ansätzen von Stadtplanung, die im Preußen des 19. Jahrhunderts Fluchtlinien festlegt, und der Stadtplanung des angehenden 21. Jahrhunderts, die im Quartiersmanagement einer deutschen Großstadt versucht, möglichst viele Akteure in die Entwicklung ihres Wohnumfeldes einzubinden. Weitergehende Fragen bleiben bei dieser generalisierenden Beobachtung ungeklärt: Auf welche Ziele, Erwartungen und Erkenntnisse stützt sich das Leitbild? Wie viele Akteure teilen es? Wie hoch ist sein Regelungsanspruch, und an welche Adressaten richtet es sich? Auf welcher gesellschaftlichen Ebene bewegt es sich? Wie ist es zustande gekommen? etc.

Leitbilder sind also alles andere als ein einheitliches Konzept, sondern weisen hinsichtlich ihrer Entstehung, Reichweite, den Erstellern und Adressaten sowie ihren Funktionen vielfältige Ausprägungen auf.

2 Leitbilder – Merkmale und Funktionen

Leitbilder finden heutzutage in der Raumplanung und -entwicklung vielfältige Einsatzbereiche. Nahezu jeder Entwicklungsplanung auf kommunaler oder regionaler, Landes- oder Bundesebene ist heute ein Leitbild vorangestellt. Städte und Regionen formulieren Leitbilder in Entwicklungskonzepten, Agenda-21-Prozessen, bei Stadt- und Regionalmarketing, im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung oder bei projektbezogenen Masterplänen; und auch in formalen Instrumenten, wie in Landesraumordnungsprogrammen und Regionalplänen, kommen räumliche Leitbilder zum Einsatz (Knieling 2000, 2004, 2006a und 2006b; de Haan 2001 und 2002; Giesel 2007).

In Planungstheorie, Planungsrecht und Planungspraxis gibt es keine festgelegte Definition des Begriffs »Leitbild«. Eine Definition von Lendi (1995, S. 624) kann als

Grundlage dienen: »Der Terminus ›Leitbild‹ wird mit einer gewissen Präferenz überall dort verwendet, wo es darum geht, einen erwünschten künftigen Zustand als anzustrebendes Ziel vorzugeben. Ein entworfenener, 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 der Leitbildpraxis: »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 bis zum Motivangebot für Imagepflege und Public-Relations-Strategien« (Becker et al. 1998, S. 13). Vor diesem Hintergrund unterscheidet Sieverts (1998, S. 23 f.) – mit Blick auf die Stadtplanung – drei Leitbildtypen: Archetypen von Stadt, die grundlegende Vorstellungen, beispielsweise die »europäische Stadt«, abbilden, graphisch einprägsame Diagramme als fachliche Verständigungsmittel in Planung, Verwaltung und Wissenschaft, die einen gemeinsamen räumlichen Nenner darstellen (zum Beispiel Zentren-Achsen-Systeme), sowie populäre Muster in einer Mischung aus Standardbildern und Werbe-slogans, die im politischen Dialog und werbend eingesetzt werden.

In der Systematik des Planungsinstrumentariums 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, zum Beispiel 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.

Von der Maßstabsebene her grenzen sich generelle von räumlich-spezifischen Leitbildern ab. Generelle Leitbilder haben zu jeder Zeit das Selbstverständnis der Raumplanung geprägt, gegenwärtig beispielsweise die Leitbilder gleichwertiger Lebensbedingungen oder einer nachhaltig orientierten Raumentwicklung (Fürst et al. 1996; Becker et al. 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 können als »Leitbilder der 2. Generation« bezeichnet werden.

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 allge-

meine Aufgaben definiert werden. Sie unterscheidet sich von der Programm-, der Projekt- und der Maßnahmenplanung (Bogumil/Jann 2005, S. 138 f.).

»Ein Leitbild in der räumlichen Entwicklung ist eine anschauliche, übergeordnete Zielvorstellung von einem Raum, die von der Mehrheit der angesprochenen Menschen und Institutionen mitgetragen werden soll, das raumbedeutsame Handeln Einzelner lenken und so die räumliche Entwicklung lenken soll.« (Dehne 2005, S. 608 ff.). Leitbildern lassen sich dementsprechend verschiedene Merkmale zuordnen: Leitbilder

- a) sind übergeordnete und übergreifende Zielkonzepte,
- b) dienen der Steuerung von gesellschaftlichen und fachlichen Prozessen,
- c) sind normsetzend,
- d) sind idealtypisch,
- e) sollen vom Gruppenkonsens getragen werden,
- f) sind anschaulich (Dehne 2005, S. 609 f.; Knieling 2000; Streich 1988).

Planung wird allgemein als schrittweiser und iterativer Zielfindungsprozess beschrieben, in dem Zielformulierungen der Bewältigung komplexer Planungssituationen dienen. In jedem Planungsschritt sind Entscheidungen zu treffen, hinter denen sich Wertungen verbergen und Zielvorstellungen abgewogen werden. Leitbilder haben darin die Aufgabe, die verschiedenen Ziele untereinander abzustimmen und eine gemeinsame und übergreifende Basis zu finden (Jessel/Tobias 2002, S. 338 ff.). Leitbild wird im Kontext der Umweltplanung beispielsweise als »integrative Summe der Umweltqualitätsziele, bezogen z. B. auf eine Gemeinde oder einen Naturraum« (ebd., S. 342), beschrieben.

Kritik an Leitbildern lässt sich zum einen darin beschreiben, dass »der Appell an das Bildhafte, der mit dem Begriff des Leitbilds verbunden ist, ein statistisches Verständnis von Stadt nahe gelegt, das fern jeder Realität sei und gerade den steten Wandel als die Essenz des Städtischen verkenne« (Jessen 2005, S. 602). Ein weiterer Kritikpunkt liegt darin, dass übergreifende Leitbilder der heterogenen Vielfalt gegenwärtiger räumlicher Strukturen und der ihnen zugrunde liegenden planerischen Herausforderungen gerecht werden (ebd.; vgl. Knieling 2000, S. 27).

3 Leitbilder und Raumentwicklungspolitik

Seit den 1980er-Jahren gelangt das Leitbild als raumordnungspolitisches Instrument wieder verstärkt in den Fokus der Fachöffentlichkeit. »Diese Leitbilder der 2. Generation stehen u. a. für ein informelles Planungsinstrument auf regionaler Ebene und erscheinen damit als eine zukunftsweisende planungsmethodische Verfahrensinnovation« (Knieling 2000, S. 29).

Im Juli 2006 hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) die damaligen Leitbilder der Raumordnung (»Wachstum und Innovation«, »Daseinsvorsorge sichern« und »Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten«) verabschiedet (MKRO 2006; Blotevogel 2006, S. 460). 2016 wurden diese aktualisiert und unter anderem um ein viertes Leitbild »Klimawandel und Energiewende gestalten« ergänzt (MKRO 2016).

In Deutschland besitzen raumordnerische Leitbilder eine gewisse Akzeptanz, »denn die räumliche Ordnungs- und Entwicklungspolitik verteilt sich [...] auf viele Schultern« (Aring/Sinz 2006, S. 44). Hierarchisch gesehen, erfolgt die vertikale Teilung von Zuständigkeiten und Verantwortung zwischen dem Bund und den Ländern sowie die horizontale zwischen den Fach- oder Sektoralpolitiken und der Raumordnungspolitik (Aring/Sinz 2006, S. 44).

Aufgrund ihres Charakters als mittel- bis langfristig angelegte normative Bilder der Landes- und Regionalentwicklung sind sie einerseits anschaulich genug, um abstrakte raumordnungspolitische Leitvorstellungen kommunizierbar zu machen. Sie sind andererseits allgemein genug, um in ihnen noch den Bezug zu generellen politischen Normen – wie nachhaltige Raumentwicklung, Ausgleich regionaler Disparitäten usw. – zu erkennen (Blotevogel 2006, S. 462).

Die vermehrte Abkehr von der raumordnerischen Ausgleichspolitik (»weg von der Raumgerechtigkeit« und hin zu Wachstum, Markt, Wettbewerb und damit auch zur Inkaufnahme verschärfter sozialräumlicher Ungleichwertigkeit) in den aktuellen Leitbildern gibt zwar keinen Anlass, von einem Paradigmenwechsel zu sprechen. Allerdings stehen die Leitbilder für eine Gewichtsverlagerung und eine Neuausrichtung der raumordnungspolitischen Ziele (Blotevogel 2006, S. 464).

Die neuere Diskussion über Leitbilder und deren Anforderungen macht deutlich, dass inhaltlich eine Prioritätenverschiebung eingesetzt hat. Die Leitbilder der Raumentwicklung zeigen eine Ausrichtung auf »Wachstum und Innovation«, die vor allem in Metropolregionen zum Einsatz kommt, während die klassischen Handlungsfelder der räumlichen Entwicklung, wie der Ressourcenschutz und die Siedlungsentwicklung, eher an Bedeutung verlieren (Knieling 2006a, S. 481).

Obwohl zu Beginn der 1990er-Jahre noch »die Zielsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung im Vordergrund [stand], rücken in den neuen Leitbildern die

Wirtschaftsentwicklung und Standortpolitik in den Blickpunkt« (ebd.). Zurückzuführen ist dies unter anderem auf eine Verschiebung der übergeordneten politischen Vorstellungen (ebd.).

4 Leitbilder als Instrument strategischer Planung

Aus planungstheoretischer Sicht werden Leitbilder zumeist mit dem Konzept der strategischen Planung in Verbindung gebracht, das in den vergangenen Jahren an Verbreitung gewonnen hat (Healey 2004; Salet/Faludi 2000; Scholl 2005; Wiechmann 2008). Die strategische Planung, die seit den frühen 1990er-Jahren vielfältige Varianten einer zukunftsorientierten und innovativen Stadt- und Raumentwicklung hervorgebracht hat, verbindet Leitbilder mit einem konkreten Projektbezug, der damit einerseits einen weitreichenden und langfristigen Orientierungsrahmen hat und andererseits wesentliche Merkmale einer inkrementalistischen Planung besitzt (Kuder 2008, S. 182).

Wie verknüpfen sich Leitbilder mit dem Konzept des perspektivischen Inkrementalismus? Nach Auffassung von Ganser (1991, S. 59) ist der Inkrementalismus planungstheoretisch der gescholtene oder auch gelobte Gegenpart der integrierten Entwicklungsplanung. »Mit dem vorgestellten Adjektiv ist die Vielzahl von kleinen Schritten gemeint, die sich auf einen perspektivischen Weg machen« (ebd.). Auf die Planung bezogen, kann man von einer Strategie der kleinen nicht oder nur locker koordinierten Schritte sprechen, bei der unter anderem bewusst auf eine weitgehende Operationalisierung der verfolgten Ziele verzichtet wird, um die Verständlichkeit und Konsensbildung zu erleichtern (ebd.).

»Leitbilder, wie sie sich in breit angelegten Beteiligungsprozessen herausbilden können, stellen eine Verständigung über grundlegende Wertvorstellungen und langfristige, Rahmen setzende Handlungsorientierungen her, die das Problem der fehlenden Orientierung bei einem inkrementalistischen Vorgehen (im Sinne des ›disjointed incrementalism‹) zu lösen vermögen.« (Kuder 2008, S. 185)

Im Zuge des gewandelten Aufgaben- und Planungsverständnisses der letzten Jahre haben Leitbilder als Instrument strategischer Planung sowohl in der Stadt- als auch in der Regionalentwicklung zunehmend an Bedeutung gewonnen (Dehne 2005, S. 613; Knieling 2000, S. 49 ff.). Mit Blick auf Leitbilder als strategisches Planungsinstrument wird konstatiert, dass insbesondere der Zukunftsbezug eine wesentliche Verbindung herstellt (Knieling 2000, S. 50). Im Rahmen der strategischen Planung tragen Leitbilder zur Zielfindung bei, auf deren Grundlage anschließend Strategien zur Zielerreichung abgeleitet werden können (ebd.). In diesem Zusammenhang erfüllen Leitbilder die Funktion eines Bindeglieds zwischen Analyse und Maßnahmenebene (Dehne 2005, S. 613). Obwohl Leitbilder einen stark informellen Charak-

ter haben, werden sie in der Planungspraxis auch formalen Plänen, wie Flächennutzungsplan, Regionalplan oder Landesentwicklungsplan, vorgeschaltet, da ihnen für das Aushandeln gemeinsamer Ziele eine hilfreiche Funktion zugesprochen wird (ebd.).

Innerhalb der strategischen Planung (im Sinne des perspektivischen Inkrementalismus) fügen sich Leitbildprozesse damit wie folgt ein: »Leitbilder, wie sie sich in breit angelegten Beteiligungsprozessen herausbilden können, stellen eine Verständigung über grundlegende Wertvorstellungen und langfristige, Rahmen setzende Handlungsorientierungen her, die das Problem der fehlenden Orientierung bei einem inkrementalistischen Vorgehen (im Sinne des ›disjointed incrementalism‹) zu lösen vermögen« (Kuder 2008, S. 185).

5 Funktionen von Leitbildern

Für die Erfüllung der genannten Erwartungen werden Leitbilder mit verschiedenen Funktionen in Verbindung gebracht. Dabei lassen sich fünf Funktionen unterscheiden (vgl. Dehne 2005, S. 610 f.; Knieling 2000, S. 92 ff.):

- ◆ Orientierungsfunktion,
- ◆ Koordinationsfunktion,
- ◆ Reflexionsfunktion,
- ◆ Innovationsfunktion,
- ◆ Aktivierungsfunktion.

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 ist vor allem für übergreifende Leitbilder der Regionalentwicklung von Bedeutung, für die Klimaanpassung steht sie weniger im Vordergrund. Allerdings kann der Framing-Prozess von Leitbildern wichtig sein, wenn es gelingt, allmählich die Denkmuster der Beteiligten zu beeinflussen (Faludi 1996). 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 greift auf Erkenntnisse der Psychologie zurück (Brachfeld 1980).

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, das den Umstand beschreibt, 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 – in Form eines Leitbildes – eine Verständigung über generelle Verteilungsregeln und mit zeitlichem Abstand die Aushandlung expliziter Verteilungskonflikte.

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 Sachverständes oder die Herstellung partieller Öffentlichkeit des Dialogs.

Wie kann erreicht werden, dass Leitbilder der Klimaanpassung eine Innovationsfunktion beinhalten, denn alleine »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 zum Beispiel eine Koordination auf den kleinsten gemeinsamen Nenner wirken.

Die Aktivierungsfunktion umfasst die Kommunikation des Leitbildes gegenüber internen wie externen Akteuren mit dem Ziel, diese zur Mitwirkung an der Entwicklung und Umsetzung zu motivieren. Sie steht zum einen in unmittelbarem Zusam-

menhang mit der Integration der Akteure im Rahmen der Koordinationsfunktion. Denn wenn es gelingt, die betroffenen Akteure als »Koproduzenten« 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.

6 Leitbildprozesse

Nach heutigem Verständnis sind Leitbilder Produkte informeller Entwicklungsprozesse, die in unterschiedliche Maßstabsebenen eingeteilt werden (Kuder 2004, S. 45).

Die abgestimmten Ziele der Leitbilder entsprechen einem Zielsystem. Die Gliederung eines Zielsystems erfolgt nach dem Grad der Operationalisierung oder Konkretisierung in Leitbild, Leitlinien, Qualitätsziele und Handlungsziele bzw. Standards. Das eigentliche Leitbild – also das Oberziel – wird erst durch seine formulierten Unterziele (Leitlinien) konkretisiert (Scholles 2008, S. 282). Da, wie bereits erwähnt, die vorrangige Aufgabe der Leitbilder im Planungsprozess die Vorbereitung der Zielfindung ist, werden oft keine konkreten Aussagen hinsichtlich der beabsichtigten Ziele und Maßnahmen getroffen (Knieling 2000, S. 30).

Daher versteht sich fast von selbst, dass Leitbildprozesse keinem Automatismus unterliegen. Vielmehr benötigen sie gewisse Spielräume, bei denen Deutungen und Interpretationen – also kreative Prozesse – möglich sind. Des Weiteren wird Wert darauf gelegt, dass bei den Vorgehensweisen und Verfahren Rückkopplungen – Evaluationen – möglich sind, um Willkür und Zufall im Leitbildprozess möglichst gering zu halten. Somit sind Leitbildprozesse Teil einer fakten- oder wissensbasierten Planung (»evidence-based planning«), die einerseits die vorangestellte Planungsanalyse und die Durchdringung planungsrelevanter Sachverhalte beinhaltet und andererseits von dem Wissen ausgeht, dass empirische Analyse nicht automatisch Planungsvorgaben produziert (Aring/Sinz 2006, S. 59). Denn »bei dem einfachen Schema Aufgabe → Analyse → Planung stecken entscheidende Teile des Planungsprozesses in den unscheinbaren Pfeilen« (ebd., S. 59). Daraus ergibt sich, dass Leitbildprozesse durch einen verantwortungsvollen Umgang mit politischen Herausforderungen, eine Transparenz der Fakten und empirischen Ergebnisse und eine ständige Reflexion von Ideen im fachöffentlichen Diskurs geprägt sind (ebd., S. 60).

Hinzu kommt, dass aufgrund veränderter Rahmenbedingungen der Raumordnungspolitik (weg von einer hierarchischen Steuerung und hin zu kooperativen Steuerungsmechanismen, vgl. Benz 1992; Scharpf 1991) in den letzten Jahren die Region als Handlungsebene einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren hat (Benz/Fürst 2003). Die Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit, die verstärkte regionale Vernetzung von Unternehmen mit ihren Zulieferbetrieben und

die Ausbildung von regionalen Identitäten können hierfür als Gründe angeführt werden (ebd.). Vor diesem Hintergrund können Leitbildprozesse für eine nachhaltige Raumentwicklung eine Reihe von Aufgaben erfüllen:

Leitbildprozessen

- ◆ kommt insbesondere vorrangig die Koordinationsaufgabe zu, die vor allem die Zusammenführung und die Zielbestimmung der regionalen Akteure umfasst.
- ◆ sind Aushandlungsplattformen, in deren Rahmen zeitlich befristete Kompromisse für Interessenkonflikte gesucht werden.
- ◆ sollen Erkenntnisse/Gedankengut aus der Vergangenheit, der Gegenwart und der Zukunft beinhalten, sodass neue Impulse an den bereits bestehenden Fähigkeiten der Region ansetzen und bereits durchgeführte Irrtümer nicht wiederholt werden (siehe Reflexionsfunktion).
- ◆ Durch organisatorische Vorkehrungen eines »planning by indirection« kann in Leitbildprozessen die Fähigkeit der Region zur Innovation durch Lernprozesse der Beteiligten gestärkt werden.
- ◆ Die Diskussionen über das regionale Erscheinungsbild während des Planungsprozesses zielen vor allem darauf ab, das regionale Binnen- und Außenmarketing zu thematisieren (Knieling 2000, S. 235 f.).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Leitbildprozesse kooperativ, reflexiv und innovativ ausgerichtet sein und möglichst viele der zu beteiligenden Akteure motivieren sollten, sodass sie die Anforderungen der neuen, kooperativen Steuerungserfordernisse im Bereich der Planung erfüllen und auf diese Weise zu einer nachhaltigen Raumentwicklung beitragen können (Knieling 2000, S. 234).

Leitbildprozessen wird als zukunftsweisendem, strategischen Instrument eine wichtige Rolle in der nachhaltigen Stadt- und Regionalplanung bzw. -entwicklung zugesprochen. Insbesondere im Hinblick auf die Suche nach neuen Orientierungen für nachhaltige Raumzukünfte vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen könnten Leitbildprozesse zum Tragen kommen (Kuder 2008, S. 184).

LITERATUR

- Aring, J.; Sinz, M. (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. *DISP* 165, H. 2, S. 43–60.
- Becker, H.; Jessen, J.; Sander, R. (1998): Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart: Karl Krämer Verlag und Wüstenrot Stiftung.
- Benz, A. (1992): *Kooperative Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003): Region – »Regional Governance« – Regionalentwicklung, in: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): *Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie*, S. 11–66, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Blotevogel, H. H. (2006): Neuorientierung der Raumordnungspolitik? Die neuen »Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland« in der Diskussion. *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 64, H. 6, S. 460–472.
- Bogumil, J.; Jann, W. (2005): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brachfeld, O. (1980): Leitbild/Leitlinie. In: Ritter, J.; Gründer, K.; Gabriel, G. (Hrsg.): *Historisches Wörterbuch der Philosophie*. Bd. 5. Basel: Schwabe, S. 224–229.
- Dehne, P. (2005): Leitbilder in der räumlichen Entwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover: Verlag der ARL, S. 608–614.
- Faludi, A. (1996): Framing with images. *Environment and Planning B: Planning and Design*, H. 1, S. 93–108.
- Fürst, D.; Harder, G.; Harder, K.; Knieling, J.; Schmidt, C.; Tieke, D. (1996): *Leitbilder in der Stadt- und Raumplanung von 1930 bis 1996. Beiträge zur räumlichen Planung der Universität Hannover*. Bd. 48. Hannover.
- Ganser, K. (1991): Instrumente von gestern für die Städte von morgen? In: Ganser, K.; Hesse, J.; Zöpel, C. (Hrsg.): *Die Zukunft der Städte*. Baden-Baden: Nomos, S. 54–66.
- Giesel, K. D. (2007): *Leitbilder in den Sozialwissenschaften, Begriffe, Theorien und Forschungskonzepte*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Haan, G. de (2002): *Leitbild Analysis – a new Method for Future Science*. Paper 02-168 der Forschungsgruppe Umweltbildung. Verein zur Förderung der Ökologie im Bildungsbereich e. V. (Hrsg.). Berlin: Freie Universität Berlin.
- Haan, G. de (2001): *Die Leitbildanalyse. Ein Instrument zur Erfassung zukunftsbezogener Orientierungsmuster*. In: Haan, G. de; Lantermann, E.-D.; Linneweber, V.; Reusswig, F. (Hrsg.): *Typenbildung in der sozialwissenschaftlichen Umweltforschung*. Opladen: Leske + Budrich, S. 69–106.
- Häußermann, H.; Siebel, W. (1994): *Wie organisiert man Innovation in nichtinnovativen Milieus? In: Kreibich, R.; Schmid, A. S.; Siebel, W.; Sieverts, T.; Zlonicky, P. (Hrsg.): Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen*. Essen: Klartext, S. 52–64.
- Healey, P. (2004): *The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe*, *International Journal of Urban and Regional Research*, Jg. 28, H. 1, S. 45–67.
- Jessel, B.; Tobias, K. (2002): *Ökologisch orientierte Planung. Eine Einführung in Theorien, Daten und Methoden*. Stuttgart: Ulmer.
- Jessen, J. (2005): *Leitbilder der Stadtentwicklung*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover: Verlag der ARL, S. 602–608.

- Knieling, J. (2006a): Leitbilder und strategische Raumentwicklung – Planungstheoretische Einordnung und Diskussion der neuen Leitbilder für die deutsche Raumentwicklung. *Raumforschung und Raumordnung*, H. 6, S. 473–485.
- Knieling, J. (2006b): Leitbilder als Instrument des Stadtmanagements. In: Sinning, H. (Hrsg.): *Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region)*. Dortmund: Dorothea Rohn, S. 71–81.
- Knieling, J. (Forschungsverbund STADT+UM+LAND 2030) (2004): *STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig. Leitbilder für eine Stadtregion im demographischen Wandel. Gesamtergebnisse des interdisziplinären Forschungsvorhabens, Beiträge zu STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig*, Bd. 8. Hannover: Zweckverband Grossraum Braunschweig (ZGB) & KoRiS – Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung.
- Knieling, J. (2000): *Leitbildprozesse und Regionalmanagement. Ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik, Beiträge zur Politikwissenschaft*, Bd. 77. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Kuder, T. (2008): *Leitbildprozesse in der strategischen Planung*. In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S.; Breitfuss, A. (Hrsg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 178–192.
- Kuder, T. (2004): *Nicht ohne. Leitbilder in Städtebau und Planung. Von der Funktionstrennung zur Nutzungsmischung*. Berlin: Leue.
- Lendi, M. (1995): *Leitbilder der räumlichen Entwicklung*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover: Verlag der ARL, S. 624–629.
- MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung) (2016): *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*, Berlin.
- MKRO (2006): *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*, Berlin.
- Osterloh, M. (1993): *Innovation und Routine. Das organisatorische Dilemma in klassischer und neuer Sicht. Führung + Organisation*, H. 4, S. 214–220.
- Salet, W.; Faludi, A. (2000): *Three Approaches to Strategic Spatial Planning*. In: dies. (eds.): *The Revival of Strategic Spatial Planning*. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, S. 1–10.
- Scharpf, F. W. (1988): *Verhandlungssysteme. Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. Politische Vierteljahresschrift. Sonderh. 19*, S. 61–87.
- Scharpf, F. W. (1991): *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. Politische Vierteljahresschrift, Jg. 32*, S. 621–634.
- Scholl, B. (2005): *Strategische Planung*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover: Verlag der ARL, S. 1122–1129.
- Scholles, F. (2008): *Zielsysteme und Entscheidungen*. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): *Handbuch Theorie und Methoden der Raum- und Umweltplanung. 3. vollständige überarbeitete Auflage*. Dortmund: Dorothea Rohn, S. 279–284.
- Sieverts, T. (1998): *Was leisten städtebauliche Leitbilder?* In: Becker, H.; Jessen, J.; Sander, R. (Hrsg.): *Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa*. Stuttgart: Karl Krämer Verlag und Wüstenrot Stiftung, S. 21–40.
- Streich, B. (1988): *Grundzüge einer städtebaulichen Leitbildtheorie, Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn*, Bd. 8. Bonn: Universität Bonn.
- Wiechmann, T. (2008): *Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund: Dorothea Rohn.