

# **Stellungnahme zum Entwurf der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013“**

**Patrick Küpper, Annett Steinführer, Vanessa Stelzenmüller und Peter Weingarten**

**Braunschweig, November 2013**



Dr. Patrick Küpper, Dr. Annett Steinführer und Prof. Dr. Peter Weingarten  
Thünen-Institut für Ländliche Räume

Dr. Vanessa Stelzenmüller  
Thünen-Institut für Seefischerei

Ansprechpartner: Dr. Patrick Küpper, [patrick.kuepper@ti.bund.de](mailto:patrick.kuepper@ti.bund.de)

Braunschweig/Germany, November 2013

## Inhalt

0. Vorbemerkungen	2
1. Allgemeine Anmerkungen	2
2. Anmerkungen zu den einzelnen Leitbildern	4
2.1 Wettbewerbsfähigkeit stärken	4
2.2 Daseinsvorsorge sichern	7
2.3 Raumnutzung steuern	9
Literatur	13
Anhang: Leitfragen der MKRO (Inland)	15

## 0. Vorbemerkungen

Am 03.06.2013 hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) den Entwurf der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013“ beschlossen. Die MKRO-Geschäftsstelle lud in ihrem Schreiben vom 26.08.2013 unter anderem das Thünen-Institut ein, eine Stellungnahme zu dem Entwurf abzugeben und sich so am damit verbundenen Diskussionsprozess zu beteiligen. Mit unserer Stellungnahme wollen wir als Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler insbesondere auf die im Entwurf enthaltenen Ziel-Mittel- Beziehungen eingehen, also auf die Beziehungen zwischen den (räumlichen) Zielvorstellungen und den Handlungsansätzen. Die mit den Leitbildern formulierten Ziele werden dabei als gegeben, weil von einem gesellschaftlich hierzu legitimierten Gremium verfasst, angenommen. Mit der Stellungnahme wollen wir zudem auf Inkonsistenzen mit dem Stand der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion hinweisen.

Die Stellungnahme gliedert sich in zwei Teile: Zunächst wird eine Gesamteinschätzung des Entwurfs der Leitbilder und Handlungsstrategien (im Folgenden vereinfacht als Leitbildentwurf bezeichnet) vorgenommen, anschließend gehen wir auf die drei Leitbilder im Einzelnen ein. Dabei möchten wir auf die zentralen Punkte hinweisen, die sich für uns vor dem Hintergrund unserer fachlichen Schwerpunkte in den Bereichen ländliche Räume und Meeresraumnutzung ergeben. Die MKRO hat insgesamt acht Leitfragen zur Strukturierung und Auswertung der öffentlichen Diskussion festgelegt. In den einzelnen Textpassagen verweisen wir jeweils auf die entsprechenden Leitfragen, zu denen die Aussagen einen Beitrag leisten.

## 1. Allgemeine Anmerkungen

Nach § 26 Raumordnungsgesetz können Bund und Länder im Rahmen der MKRO „Leitbilder für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen entwickeln“. Die von der MKRO im Juni 2013 als Entwurf vorgelegten Leitbilder sollen laut Entwurf Entwicklungsstrategien der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern aufzeigen. Sie sollen „ein Dach für die raumbezogenen politischen Ziele, die Festlegungen im Raumordnungsgesetz und in Raumordnungsplänen sowie die konkreten Umsetzungsmaßnahmen“ bilden und in der Praxis wirksam werden, und zwar sowohl über raumplanerische Instrumente als auch über die raumordnerische Zusammenarbeit mit den raumwirksamen Fachpolitiken. Sie richten sich daher an die raumplanerischen Entscheidungsträger in Deutschland und an die Entscheidungsträger der raumwirksamen Fachpolitiken und wollen auch dem privaten Sektor Orientierungshilfen für künftige Investitionsentscheidungen geben.

Die Leitbilder sind damit als ein Versuch zu sehen, die Vielfalt der im Raumordnungsgesetz aufgeführten Ziele der Raumordnung zu konkretisieren und zu priorisieren.<sup>1</sup> Eine Konkretisierung und Priorisierung von Zielen halten wir grundsätzlich für sinnvoll und sehen dies generell als eine Voraussetzung für die

---

<sup>1</sup> Sie scheinen zudem danach zu streben, den Stellenwert der Raumordnungspolitik zu vergrößern. Diesen Schluss legen auch die Leitfragen 7 und 8 für den öffentlichen Diskussionsprozess zum Entwurf der Leitbilder nahe (7 „Haben Raumplanung und Raumordnung in Deutschland einen angemessenen Stellenwert? Wenn nicht, was sind die Gründe?“, 8 „Finden die Ziele und Grundsätze der Raumordnung ausreichend Beachtung in den Fachpolitiken? Welchen Beitrag sollten die Fachpolitiken zur Umsetzung der Leitbilder leisten?“).

Ausgestaltung effizienter Politiken an. Die mit dem Leitbildentwurf vorgenommenen Zielsetzungen und -gewichtungen spiegeln die Werturteile der Personen des hierfür gesellschaftlich legitimierten Gremiums wider und werden von uns als Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als gegeben angenommen. Die Ziele der Raumordnung und ihre Grundsätze sind vielfältig. Konkrete Maßnahmen oder Handlungsansätze sollten daher immer das Ergebnis von Abwägungen sein, in die alle diese Ziele und Grundsätze einfließen.

Mit dem Leitbildentwurf sollen die „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ von 2006 konkretisiert und weiterentwickelt werden. Als Anlass für die Weiterentwicklung werden veränderte Rahmenbedingungen genannt. Viele der aufgeführten veränderten Rahmenbedingungen (wie demographischer Wandel, Klimawandel und enge finanzielle Handlungsspielräume) stellen jedoch keine neuen Rahmenbedingungen dar, da sie bereits 2006 bekannt waren. Die Motivation für die Aktualisierung der Leitbilder wird daher unseres Erachtens nicht hinreichend offen gelegt. Die Struktur der Leitbilder folgt der von 2006. Zwei der drei Titel der Leitbilder wurden zwar verändert, die zentralen Gedanken sind aber weitgehend identisch geblieben. Die äußere Klammer aller Handlungsansätze ist das Thema Governance. Demnach sollen alle relevanten Akteure der unterschiedlichen räumlichen Ebenen und Ressorts besser zusammenarbeiten. Gleiches wird für Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gefordert. Wie das bei harten Interessensgegensätzen genau gelingen soll, wird nicht weiter erläutert. Die umfangreichen wissenschaftlichen und praktischen Erkenntnisse zur Kooperation und Vernetzung, die auch deren Grenzen betonen, werden nicht berücksichtigt (z.B. Adam 2006; Benz et al. 1999; Danielzyk 1999; Diller 2001; Hollbach-Gröming et al. 2005; Küpper 2011). Dazu zählen Einigungen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, die Ausblendung konfliktträchtiger Themen, Gefahren der Einigung auf Kosten Dritter, Scheinkooperationen zur Einwerbung von Fördermitteln und Probleme der demokratischen Legitimation bei unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten zu den Entscheidungsgremien. *(Leitfrage 2)*

Generell bleiben die Handlungsansätze zur Umsetzung der Leitbilder relativ abstrakt und haben teilweise eher Ziel- als Mittelcharakter. Eine wissenschaftliche Einschätzung, ob die gewählten Handlungsansätze effektiv und effizient zur Erreichung der genannten Ziele beitragen können, ist vor diesem Hintergrund kaum möglich. Die Handlungsansätze lassen meist offen, wer den Ansatz konkret in welcher Art und Weise verfolgen soll. Mit der häufigen Verwendung von Passivformen werden beispielsweise die Akteure nicht explizit genannt. Dies ist umso problematischer, als viele Handlungsansätze weit über die formale Zuständigkeit und die formellen Instrumente der Raumplanung hinausgehen. Somit stellt sich die Frage, wie andere öffentliche und private Akteure von der Mitwirkung an der Umsetzung der Leitbilder überzeugt werden sollen, wenn die konkreten Adressaten nicht angesprochen werden. *(Leitfrage 2)*

Ein weiteres allgemeines Problem besteht darin, dass häufig nicht ersichtlich ist, ob es sich um eine aktuelle Zustandsbeschreibung (Ist) oder um anzustrebende zukünftige Zustände (Soll) handelt. Die Ziele und Handlungsansätze werden zu großen Teilen bereits heute verfolgt. Falls diese Ziele und Handlungsansätze nun verstärkt verfolgt bzw. umgesetzt werden sollen, bleibt offen, wie genau dies künftig gelingen soll. Die drei Kartenentwürfe zu den Leitbildern bilden bestehende Situationen, erkannte Handlungsbedarfe und erwünschte Zustände ab, ohne dass die jeweilige Perspektive immer ausreichend kenntlich gemacht wird. *(Leitfrage 3)*

Zusammenfassend scheint der Leitbildentwurf dem Anspruch der MKRO, die Leitbilder von 2006 zu konkretisieren und weiterzuentwickeln, nur bedingt gerecht zu werden. So bleibt der Anlass für den neuen

Entwurf der Leitbilder unklar, Struktur und Inhalt haben sich nicht grundlegend verändert im Vergleich zu den Leitbildern von 2006, und viele Aussagen bleiben auf einer relativ abstrakten Ebene. Auch fehlt eine Analyse zur Umsetzung der Leitbilder von 2006: Was wurde seit 2006 wie umgesetzt, was ist offen geblieben und warum? Welche Ziele und Prioritäten haben sich verändert? Eine solche Analyse wäre notwendig, um die Leitbilder gezielt fortzuschreiben und weiter zu konkretisieren. *(Leitfrage 5)*

## 2. Anmerkungen zu den einzelnen Leitbildern

### 2.1 Wettbewerbsfähigkeit stärken

Das Leitbild 1 „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ wirft zunächst die Frage auf, wessen Wettbewerbsfähigkeit im Konkurrenzkampf worum gestärkt werden soll. Der Leitbildentwurf beantwortet diese Frage nicht explizit. Implizit geht aus dem Text hervor, dass es sich um einen Standortwettbewerb der Regionen um Unternehmen, Arbeitsplätze, Wertschöpfung und möglicherweise auch Einwohner bzw. Arbeitskräfte handelt. Ein solcher Wettbewerb birgt die Gefahr, Gewinner und Verlierer auch innerhalb Deutschlands zu produzieren. Dabei setzen sich vermutlich diejenigen mit den besseren Ausgangsbedingungen durch, und regionale Disparitäten vertiefen sich. Der Eindruck einer forcierten regionalen Differenzierung verstärkt sich dadurch, dass bereits aktuell wachstums- und innovationsstarke Räume innerhalb und außerhalb von Metropolregionen gestärkt werden sollen. Dieser Ansatz kann dem auf Seite 2 erwähnten Ziel einer großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen widersprechen, wenn die erhofften zusätzlichen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsimpulse nicht in erheblichem Maße über Ausstrahlungseffekte und Ausgleichspolitiken positiv auf strukturschwache Regionen wirken. Für die Räume mit besonderem strukturellen Handlungsbedarf (ehemals „Stabilisierungsräume“) fordern die Leitbilder aber keinen zusätzlichen Mitteltransfer zur Erreichung des Ausgleichsziels, sondern lediglich „die Nutzung regionseigener Potentiale“ (S. 8), die offensichtlich gering sind, denn ansonsten wäre kein besonderer Handlungsbedarf gegeben. Ein solcher Ansatz fördert allenfalls bedingte Konvergenz, kann aber in der Regel die bestehenden strukturellen Unterschiede nicht überwinden. Eine endogene Entwicklung setzt darüber hinaus die Realisierung von Win-Win-Situationen voraus, die aber in der Praxis mit strategisch agierenden regionalen Akteuren nicht so einfach zu identifizieren und zu verfolgen sind (Margarian 2013). *(Leitfrage 4b)*

Die Unterstützung von Wachstumsregionen kann aufgrund positiver externer Effekte (Agglomerationsvorteile) gesamtwirtschaftlich sinnvoll sein, die Wirkungen entsprechender Förderung sind allerdings wissenschaftlich und politisch umstritten. Das „Stärken stärken“ kann dazu führen, dass die Starken stärker werden. Die Anstrengungen können aber auch verpuffen und öffentliche Mittel vergeudet werden, wenn alle Regionen die gleichen attraktivitätssteigernden Strategien verfolgen: mehr Wissenschaft, mehr Kultur, mehr äußere Attraktivität, mehr Tourismus, bessere Erreichbarkeit und Anziehung von Großereignissen (Küpper 2008). Öffentliche Akteure wissen in der Regel nicht, welche Standortanforderungen die Unternehmen und Fachkräfte heute und vor allem in Zukunft benötigen. Schließlich beinhaltet die Förderung wachstumsstarker Regionen ein erhöhtes Risiko von Mitnahmeeffekten, da die vorhandenen Ressourcen privatwirtschaftliche Investitionen auch ohne öffentliche Förderung erlauben. Bleibt aber die Förderung der Wachstumsregionen ineffektiv, so fehlen

die so verausgabten Mittel, um das Ausgleichsziel in Regionen mit strukturellen Problemen sowie soziale, kulturelle und ökologische Ziele in den Wachstumsräumen zu verfolgen. *(Leitfragen 2 und 4b)*

Wie schon 2006 erhalten die Metropolregionen eine besondere Aufmerksamkeit, weil sie die Wirtschaftsräume mit hoher Leistungsfähigkeit seien und besonders im internationalen Wettbewerb stünden. Ein solches Verständnis lässt sich weder theoretisch noch empirisch zweifelsfrei begründen (Hesse, Leik 2013; Küpper 2008). Dies betrifft sowohl das unterstellte Überwiegen positiver Agglomerationseffekte als auch die Gleichsetzung von Metropolregionen mit Wachstumsräumen (Bade 2007; Heimpold 2006), da negative Agglomerationseffekte bzw. Überlastungseffekte die positive Wirkung (über-)kompensieren können und sich soziale Probleme oftmals in Großstadregionen konzentrieren. Zudem stehen international tätige Unternehmen in ländlichen Räumen, darunter viele sogenannte *hidden champions*, genauso im internationalen Wettbewerb wie jene in Metropolregionen. Wachstumsstarke ländliche Räume werden im Leitbildentwurf allerdings in erster Linie als Teile von Metropolregionen oder, falls außerhalb, als Teile sogenannter Regiopole (Stadtregionen der zweiten Stufe hinter den Metropolregionen) betrachtet. Auf der anderen Seite sind auch einige Metropolregionen von Wachstumsschwäche gekennzeichnet, und zumindest Teilräume sind als Räume mit besonderem strukturellem Handlungsbedarf zu bezeichnen. *(Leitfrage 1)*

Die Karte zum Leitbild 1 weist Metropolregionen aus, die von europäischer Bedeutung sein sollen. Was diese Bedeutung ausmacht und welche Funktionen mit dieser Zuweisung verbunden sein sollen, wird allerdings nicht erläutert. Dabei fallen die erheblichen Unterschiede zwischen den Metropolregionen in Bezug auf Größe, Konzentration von Metropolfunktionen und Siedlungsstruktur auf. Die Aufnahme grenzüberschreitender Metropolregionen verstärkt diese analytische Unschärfe, auch wenn die Forderung nach verstärkter grenzüberschreitender Kooperation grundsätzlich positiv zu beurteilen ist. Ob das unter dem „Label“ Metropolregion erfolgen muss, ist hingegen fraglich. Schließlich bleibt unklar, worauf sich die Aussage bezieht, dass sich die Zusammenarbeit in den Metropolregionen bewährt habe (S. 6). Sicherlich gibt es in einigen Metropolregionen Stadt-Umland-Organisationen, die die Flächennutzungsplanung oder die Infrastrukturversorgung interkommunal regeln. In vielen Metropolregionen fehlen solch formelle Strukturen, und die Zusammenarbeit vollzieht sich eher in „weichen“ Feldern, wie einem gemeinsamen Marketingauftritt. Zudem beziehen sich solche Ansätze aber meist auf den engeren Verflechtungsraum. Unklar bleibt daher, wie weiter entfernt liegende Teile der Metropolregion von der sogenannten Verantwortungsgemeinschaft profitieren sollen. Ähnliches gilt für die viel beschworenen Stadt-Land-Partnerschaften (S. 7). Was genau darunter zu verstehen ist, bleibt genauso offen wie die Fragen, wie und warum eine solche Partnerschaft über bereits bestehende Kooperationen hinaus unterstützt werden soll. Diese Fragen stellen sich gerade bei Maßnahmen zur Verbesserung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit von Standorten, wenn angesichts bestehender Regelungen der kommunalen Einnahmen Kosten und Nutzen einer Kooperation auseinander fallen können. Bei dieser Abwesenheit einer Win-win-Situation kann sich die Raumplanung nicht auf freiwillige Kooperationen verlassen, sondern sollte Standortkonflikte, wie beispielsweise bei der Genehmigung von Industrie- und Gewerbegebieten, mit ihren formellen Instrumenten regeln. Zu diesem klassischen Aufgabenbereich der Raumplanung enthält das Leitbild jedoch keine Anhaltspunkte. *(Leitfrage 2)*

Zu Recht wird in Kapitel 1.4 auf die Notwendigkeit einer kohärenten Raumplanung zwischen Meer, Küstengewässern und angrenzenden Küstenregionen hingewiesen. Die maritime Raumordnung ist dabei jedoch nicht Aufgabe der EU<sup>2</sup> (S. 4), sondern die der Mitgliedsstaaten und somit die des Bundes und der Länder. Im Falle der maritimen Raumordnung könnte auch erwähnt werden, dass nicht nur die Konfliktminimierung, sondern auch die Optimierung von Synergien zwischen verschiedenen Nutzungsformen, wie z. B. Offshore-Windkraftanlagen und Aquakultur oder passive Fischerei, zur Wettbewerbsfähigkeit und Daseinsvorsorge beitragen können. Dieser Punkt könnte auch bei den Handlungsansätzen (S. 8) mit aufgenommen werden. *(Leitfrage 1)*

Die maritime Raumordnung und somit auch das Konzept der nachhaltigen Nutzungen ist in Einklang mit der Bewahrung bzw. dem Erlangen eines „Guten Umweltzustands“ des Meeresökosystems zu bringen, wie von der Europäischen Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) gefordert. Das heißt, ökologische Aspekte sollten durch eine ökosystembasierte maritime Raumordnung genauso Berücksichtigung finden wie soziale oder ökonomische Aspekte. Konkret könnte der Handlungsansatz zur Entwicklung eines transnationalen maritimen Raumordnungsansatzes dahingehend ergänzt werden, dass er die See-Land-Anbindung berücksichtigt und der Harmonisierung grenzübergreifender Raumordnung Rechnung trägt *(Leitfrage 1)*. Die Karte zum Leitbild 1 zeigt lediglich den maritimen Planungsraum. Die Karte zum Leitbild 3 stellt hingegen die Meeres- und Küstengewässer separat dar: Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) zum einen und Minimierung der Nutzungskonflikte in der Küstenregion durch Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) zum anderen. Wünschenswert wäre, wenn man in der Karte zum Leitbild 3 das Streben nach einem kohärenten Raumordnungsansatz für beide Gebiete veranschaulichen könnte. *(Leitfrage 3)*

Der Abschnitt zur Infrastrukturanbindung und Mobilitätssicherung ist von mehreren Widersprüchen und Unklarheiten gekennzeichnet. Einerseits sollen Verkehrsverbindungen ausgebaut und Mobilität erhöht werden, andererseits sollen Substanzerhaltung und der Abbau von Engpässen im Güterverkehr priorisiert werden.<sup>3</sup> Auf der einen Seite wird die Nutzung der Leistungspotentiale aller Verkehrsträger gefordert, auf der anderen Seite wird auf eine Attraktivitätssteigerung des nicht-motorisierten und öffentlichen Verkehrs verwiesen. Die geforderte Beseitigung von Schwachstellen der Gateways würde wahrscheinlich eine länderübergreifende Koordination erforderlich machen, um beispielsweise Regionalflughäfen, Logistikstandorte oder Häfen besser aufeinander abzustimmen. Zu dieser Koordinationsaufgabe der Raumplanung findet sich allerdings kein Hinweis in den Leitbildern. Schließlich ist die Rede davon, dass Verkehrssysteme finanziell und räumlich tragfähig sein sollen (S. 9). Was genau eine solche Tragfähigkeit kennzeichnen soll, bleibt allerdings offen. *(Leitfrage 2)*

---

<sup>2</sup> Die EU, genauer DG MARE, verfasst derzeit eine Marine Spatial Planning Directive, die Mitgliedsstaaten zur Entwicklung von maritimen Raumplänen aufruft, um somit die nachhaltige Nutzung der Meere voranzutreiben.

<sup>3</sup> Letzteres erscheint angesichts eines jährlichen Sanierungsstaus von geschätzt 7,2 Mrd. Euro bei der Verkehrsinfrastruktur geboten. Diese Summe nannte 2012 die von den Verkehrsministern der Länder eingesetzte Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastruktur“ unter Leitung von Karl-Heinz Daehre.



## 2.2 Daseinsvorsorge sichern

Das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ soll als einziges der drei Leitbilder seinen Namen nicht verändern. Gemessen an der eingangs (S. 2) formulierten (und ähnlich auch im ROG zu findenden) Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung ist festzuhalten, dass der damit verbundene Anspruch, soziale, wirtschaftliche und ökologische Ansprüche an den Raum in Einklang zu bringen, im Entwurf dieses Leitbilds nicht eingelöst wird. Im Vordergrund stehen vielmehr wirtschaftliche Argumente. Dies wird z. B. in der Präambel zum Leitbild (S. 11) deutlich, wenn von der Gewährleistung einer „effiziente[n] und kostengünstige[n] infrastrukturelle[n] Versorgung“ die Rede ist. Die soziale Dimension von Nachhaltigkeit – etwa indem auf die Bedürfnisse der Bevölkerung bzw. präziser: die unterschiedlichen Bedürfnisse oder Bedarfe unterschiedlicher sozialer und Altersgruppen Bezug genommen wird – fehlt. Im Gegensatz dazu hieß es 2006, dass die „sich wandelnden Bedürfnisse einer alternden Gesellschaft und insbesondere die Schaffung von familien- und kinderfreundlichen Rahmenbedingungen [...] eine zentrale Aufgabe“ für die gesamte Gesellschaft seien (MKRO 2006: 18). Erneut im Vergleich zu 2006 ist auffällig, dass Daseinsvorsorge fast ausschließlich allgemein thematisiert wird. Demgegenüber benannte das Leitbild 2006 konkret die Bereiche der Daseinsvorsorge, in denen „auch künftig eine angemessene Grundversorgung“ sicherzustellen seien – dies waren Gesundheit, Bildung und öffentlicher Verkehr (ebd.). Bis auf letztgenannten Daseinsvorsorgebereich fehlen solche konkreten Aussagen im neuen Leitbildentwurf völlig, und auch hier wird die ökonomische Dimension mit dem Verweis auf die Tragfähigkeit des ÖPNV besonders hervorgehoben. Eine soziale Nachhaltigkeitsperspektive würde Mobilität darüber hinaus als Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe thematisieren. Ob dieser allgemeine Bezug auf Daseinsvorsorge zudem bedeutet, dass die Aussagen künftig wieder für alle Einrichtungen und Dienstleistungen gleichermaßen gelten sollen oder ob dem öffentlichen Verkehr jetzt eine Sonderrolle unter allen Bereichen der Daseinsvorsorge zugewiesen wird, wird nicht deutlich. (*Leitfrage 4a*)

Die Präambel verweist darauf, dass die Sicherung der Daseinsvorsorge besonders „in ländlich-peripheren Teilräumen mit besonderen demographischen Herausforderungen“ von aktueller Relevanz sei. Wünschenswert ist hier eine präzisere Formulierung, was „mit besonderen demographischen Herausforderungen“ gemeint ist. Erstens schließt demographischer Wandel mehr ein als nur Alterung und Bevölkerungsrückgang (z. B. Internationalisierung und Wandel der Haushaltsformen). Gemeint sind hier mutmaßlich Bevölkerungsrückgang und Alterung (so auch S. 13). Doch aus Sicht vieler ländlich-peripherer Teilräume ist zweitens zu betonen, dass sich ihre demographische Situation im Vergleich zum Beginn des letzten Jahrzehnts geändert hat: Viele Schrumpfsregionen sind keine klassischen Abwanderungsregionen mehr. Vielmehr ist ihre Schrumpfung mittlerweile in höherem Maße auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung (Sterbefallüberschüsse) als auf den negativen Wanderungssaldo zurückzuführen (Steinführer 2013). Eine Sicherung der Daseinsvorsorge muss daher aus unserer Sicht vornehmlich auf die ältere Bevölkerung ausgerichtet werden, ohne jedoch die Bedürfnisse der weniger werdenden Jüngeren völlig zu vernachlässigen. (*Leitfrage 1*)

Schließlich ist (ebenfalls in der Präambel) die Aussage, dass Daseinsvorsorgeeinrichtungen und -angebote in ländlich-peripheren Teilräumen „derzeit“ in ihrer Tragfähigkeit gefährdet seien (S. 11), irreführend. Viele Anpassungen, wie z. B. Standortschließungen, Erhöhung der Kosten für die Nutzer, Einschränkung des Angebotes oder Ersatz durch mobile und internetgestützte Angebote, haben dort bereits in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten stattgefunden. Unterschiedliche Akteure auf den verschiedenen Handlungsebenen bemühen sich aktuell, die Daseinsvorsorge zu sichern (Steinführer u. a. 2012). Ob diese

Bemühungen angesichts der langfristigen soziodemographischen Veränderungen und gerade in diesen Räumen oft eng begrenzten öffentlichen Ressourcen erfolgreich sein werden, ist jedoch fraglich. Daher wäre aus raumpolitischer Sicht zu diskutieren, ab welchem Ausstattungsgrad Versorgungsdefizite bestehen und wie Raumplanung und raumwirksame Politiken solche Defizite verhindern und ggf. abbauen können. (*Leitfrage 1*)

Das eigentliche Leitbild besteht aus vier einander überlappenden Unterzielen: So soll die Versorgung dünn besiedelter Räume (3) u.a. durch verstärkte Zusammenarbeit (2) gesichert werden, und eine Optimierung des Zentrale-Orte-Systems (1) ist ohne Berücksichtigung von Fragen der Erreichbarkeit (4) unmöglich. Folgende Kritikpunkte an den Handlungsansätzen sehen wir (*Leitfragen 1 und 2*):

1. *Sie berücksichtigen vorhandene Wissensbestände zu wenig:* Insbesondere ist auffällig, dass das mittlerweile breit vorhandene Erprobungswissen – etwa zu alternativen Bedienformen (Steinrück, Küpper 2010), zur interkommunalen Kooperation (Adam 2006; Hollbach-Grömig 2005) oder zur flexibleren Anwendung von Standards (Küpper et al. 2013a: 40-43) – aus verschiedenen Modellvorhaben (Muschwitz et al. 2002; Thrun et al. 2005) und wissenschaftlichen Untersuchungen (Tietz und Hübner 2011; Steinführer et al. 2012) kaum Eingang in das Papier gefunden hat. Vielmehr werden weitere Erprobungen und Modellvorhaben gefordert. Flexiblere und räumlich differenzierte Standards sollen sogar nur erwogen (nicht einmal: erprobt) werden (S. 13).
2. *Sie sind als Handlungsansätze zu unkonkret,* wenn etwa vom „Ausbau von Ansätzen“ (S. 13), Ergänzung von „staatliche[r] Gewährleistungspflicht und bürgerschaftliche[m] Engagement“ (ebd.), von „integrierte[n] Stabilisierungsstrategien“ (ebd.) oder der Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure (S. 14) gesprochen wird. Dies sind keine Handlungsansätze, sondern allgemeine Überlegungen. Oft fehlen die konkreten Akteure, und auch die Handlungsebenen werden nicht immer klar benannt.
3. *Sie erfüllen eigene Ansprüche nicht:* So ist eingangs von einer verbesserten („effektiven“) Bürgerbeteiligung unter Entwicklung neuer Instrumente (vgl. S. 3) die Rede. Doch in Bezug auf Unterziel 1 soll in der Bevölkerung lediglich „Verständnis“ für die Anpassung der Daseinsvorsorge geschaffen werden (S. 12). Aus vielen lokalen Erfahrungen und Forschungsprojekten ist jedoch mittlerweile bekannt, dass Bürgerbeteiligung im 21. Jahrhundert dialogorientierte Formen und langen Atem, jedoch keine Einbahnstraßen-Kommunikation benötigt, wenn sie die Bürgerschaft mitnehmen möchte (Leggewie, Nanz 2013).
4. *Nicht alle Handlungsansätze sind tatsächlich Handlungsansätze, sondern vielmehr eine Vorbedingung des Handelns:* Dies gilt insbesondere für die als erforderlich erachtete Identifizierung von Räumen, „die besonders vom demographischen Wandel betroffen sind und deren Daseinsvorsorge ggf. der Flexibilisierung von fachpolitischen Standards bedarf“ (S. 14). Auffällig ist, dass hier nicht auf die Kriterien und Raumabgrenzungen der Arbeitsgruppe D der Demografiestrategie (Küpper et al. 2013b) verwiesen wird.
5. *Sie zeigen nicht die Grenzen von Kooperationslösungen auf:* In den Handlungsansätzen zu allen Teilzielen wird auf die Kooperation zwischen Kommunen oder zwischen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren verwiesen. Dies ist vielfach auch sinnvoll, allerdings stoßen Kooperationslösungen in gewissen Bereichen an Grenzen. Angesichts harter Standortkonflikte um Schließung oder Aufrechterhaltung von Einrichtungen scheinen die notwendigen Verhandlungen nicht zu räumlich optimalen Lösungen zu führen (vgl. Küpper 2011). Dieser Ansatz steht auch dem

Ziel einer konsequenten Anwendung des Zentrale-Orte-Systems entgegen, das eine Konzentration auf wenige zentrale, gut erreichbare Orte und nicht die Verteilung von Funktionen auf alle an der Kooperation beteiligten Räume erfordert. Vor der Anwendung des Zentrale-Orte-Systems stehen aber zunächst Überlegungen, wie solche Orte ausgewiesen werden können, die in der Lage sind, ihre Funktion auch künftig zu erfüllen. Hier wäre zu überlegen, wie die Raumordnung beispielsweise mit dem Urteil des Verwaltungsgerichts Halle vom 24. April 2012 umgeht, wonach das Oberzentrum Dessau auf Grund des Bevölkerungsrückgangs und des Kaufkraftverlustes in der Vergangenheit nicht mehr vor einer Schädigung durch das geplante Factory-Outlet-Center geschützt werden kann. Welche Mindestanforderungen müssen zentrale Orte erfüllen, wie können diese Anforderungen bei unzumutbaren Distanzen zum nächsten zentralen Ort geschaffen werden, welche Versorgungskonzepte sollen angewandt werden, wenn das Zentrale-Orte-System nicht mehr trägt?

Anders als das Leitbild selbst haben sich die Aussagen der *kartographischen Darstellung zum Leitbild 2* im Vergleich zu 2006 sehr verändert. Auffällig (aber nicht erklärt) ist, dass der „Schrumpfungskiel“, der 2006 aus den neuen Bundesländern weit in die westlichen Landesteile hineinragte, nicht mehr existiert – und somit bekannte Schrumpfs- und Alterungsregionen (etwa in Niedersachsen, Hessen oder Nordrhein-Westfalen) ebenfalls nicht mehr zu existieren scheinen. Doch geht aus der Karte nicht (und auch nur in Teilen aus den Erläuterungen S. 24) hervor, welche Zeiträume, räumlichen Ebenen, Annahmen, Indizes und Gewichtungen hier zugrunde gelegt wurden. Das Tragfähigkeitskonzept, das in der Leitbildbeschreibung (offenbar) in ökonomischer Bedeutung auf Einrichtungen der Daseinsvorsorge angewendet wurde, wird hier ohne nähere Erläuterung der inhaltlichen Implikationen auf Typen zentraler Orte übertragen. Außerdem fehlt eine Erläuterung, worauf die Aussagen „in ihrer Tragfähigkeit zu sichernde Ober-/Mittelzentren“ beruhen und was sie implizieren: Handelt es sich nicht eher um „in ihrer Zentralitätsfunktion gefährdete Ober-/Mittelzentren“? Gibt es weitere Zentren, deren „Tragfähigkeit“ gefährdet, deren Sicherung aber nicht angestrebt ist? Um letzteres zu ermitteln, müssten Erreichbarkeitsprobleme beim Wegfall des nächsten Mittelzentrums ermittelt werden. Die Karte zeigt, dass einige „in ihrer Tragfähigkeit zu sichernde“ Zentren relativ nahe an anderen Zentren liegen, so dass möglicherweise auf eine Sicherung verzichtet werden könnte. Allerdings wirken die Schwellenwerte bei der Tragfähigkeit und der Erreichbarkeit relativ willkürlich gewählt. Außerdem stellt sich die Frage, ob eine raumstrukturelle Differenzierung nötig ist, weil Bürger in ländlichen Räumen weniger distanzempfindlich sind als in städtischen oder andere Erwartungen an die Ausstattung der Zentren hegen. (*Leitfrage 3*)

## 2.3 Raumnutzung steuern

Bei den ersten beiden Leitbildern erschließt sich aus deren Benennung direkt die Zielstellung („Wettbewerbsfähigkeit stärken“, „Daseinsvorsorge sichern“). Dies ist beim dritten Leitbild („Raumnutzung steuern“) nicht der Fall, es sei denn, man sieht die Steuerung als solche schon als Ziel an, ohne dass es auf die Richtung der Steuerung ankommt. Die Raumordnungspolitik zielt generell darauf ab, die Entwicklung von Räumen zu steuern. Dies gilt auch für die ersten beiden Leitbilder. Die Benennung eines von drei Leitbildern mit „Raumnutzung steuern“ trägt damit nicht zur Schärfung von Begrifflichkeiten bei, sondern zur Verwirrung. Das Leitbild 3 sollte unseres Erachtens so benannt werden,

dass es die Zielstellung wiedergibt (wie dies in dem Leitbild von 2006 „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ treffender zum Ausdruck kam). *(Leitfrage 5)*

Im einleitenden Absatz zum Leitbild wird der Ressourcenschutz als erster von fünf Bereichen genannt, auf die ein besonderes Augenmerk gerichtet werden soll. Angesprochen werden dann im Folgenden explizit sieben Themenbereiche mit Handlungsansätzen. Verwunderlich ist, dass der Ressourcenschutz nur sehr selektiv („Großräumige Freiraumverbünde schaffen“, „Flächenneuinanspruchnahme reduzieren“) angesprochen wird, wobei in der kartographischen Darstellung des Leitbildes aber auch „großflächige Landschaften mit besonderem Naturschutzwert“ und „bedeutende Grundwasservorkommen“ dargestellt sind. Ob bzw. welchen Beitrag die Raumordnungspolitik zu deren Schutz leisten will, wird nirgends thematisiert. Im ersten Themenbereich wird lediglich generell gefordert, räumliche Nutzungskonflikte zu minimieren, ohne darauf einzugehen, welche Nutzungskonflikte hier gemeint sind. *(Leitfragen 1, 2 und 3)*

Im ersten Themenbereich „Räumliche Nutzungskonflikte minimieren“ wird als erster Handlungsansatz für eine „Verstärkung der aktiven Rolle der Landes- und Regionalplanung in kooperativen Ansätzen der Regionalentwicklung“ plädiert, ein Anliegen, das im ureigenen Interessen der für Raumordnung zuständigen Behörden liegt. Wie eine stärkere Rolle der Raumplanung aussehen könnte und welcher Nutzen für die regionalen Entwicklungsprozesse damit verbunden sein kann, wird nicht näher erläutert. *(Leitfrage 2)*

Im zweiten Themenbereich wird die Schaffung großräumiger Freiraumverbünde gefordert. Welche konkreten Ziele damit verbunden sind, könnte klarer dargestellt werden, als dies mit dem einfachen Verweis auf die Bedeutung von hochwertigem Freiraum „für die Ökologie, Siedlungsgliederung und Erholung“ (S. 17) geschieht. *(Leitfrage 5)*

Der dritte Themenbereich „Kulturlandschaften gestalten“ zielt darauf ab, „ein Gleichgewicht zwischen dem Erhalt regionaler Werte und neuen Nutzungs- und Gestaltungsanforderungen zu finden“ (S. 17). Was hier mit „regionalen Werten“ und „Gleichgewicht“ konkret gemeint ist, bleibt unklar. Hilfreich wäre es auch, wenn erläutert würde, welche Rolle den als Handlungsansatz empfohlenen regionalen Leitbildern zur Erhaltung und Entwicklung von Kulturlandschaften zukommen soll und wer diese erarbeiten sollte. *(Leitfrage 2)*

Der vierte Themenbereich „Flächenneuinanspruchnahme reduzieren“ verweist auf das in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung proklamierte Ziel, den Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2020 auf dann 30 Hektar pro Tag zu reduzieren. Hier wäre ein selbstkritischer Hinweis hilfreich, dass dieses Ziel nach heutigem Stand des Wissens nicht erreicht werden wird (BBSR 2012) und daher eine massive Verstärkung von „flächensparenden“ Maßnahmen erforderlich ist. *(Leitfrage 5)*

Der fünfte Themenbereich widmet sich dem „Ausbau der erneuerbaren Energien und der Netze“ und damit einem Themenbereich, der in den Leitbildern von 2006 noch keine Rolle spielte. Da von dem Ausbau der erneuerbaren Energien und der Netze vielfältige räumliche Auswirkungen ausgehen, ist die Einbeziehung des Themenbereichs zu begrüßen. Zu der geforderten Unterstützung regionaler Energiekonzepte durch die Raumordnung ist kritisch anzumerken, dass dies nur dann sinnvoll ist, wenn diese Konzepte auch die volkswirtschaftlichen Kosten (und Nutzen) der regionalen Energieerzeugung hinreichend berücksichtigen und es nicht per se als Ziel ansehen, eine möglichst hohe Selbstversorgung mit erneuerbaren Energien aus der Region zu erreichen. Hilfreich wäre es auch darauf hinzuweisen, dass

der raumordnerische Handlungsbedarf bei den einzelnen erneuerbaren Energielinien sehr unterschiedlich ist. Beispielsweise besteht für Biokraftstoffe, für deren Herstellung in Deutschland 2012 knapp 900.000 ha von 11,9 Mio. ha Ackerfläche verwendet wurden, überhaupt kein raumordnerischer Handlungsbedarf.

*(Leitfrage 5)*

Im sechsten Themenbereich „Räumliche Strukturen an den Klimawandel anpassen“ wird eine Doppelstrategie der Vorsorge und der Anpassung vorgeschlagen. Hierzu ist anzumerken, dass Überschrift und Inhalt nicht deckungsgleich sind, denn die Überschrift von 3.6 bezieht sich nur auf Klimaanpassung. Auch war „Vorsorge“ einleitend präziser als „Vermeidung und Minderung“ von Treibhausgasen umschrieben worden (S. 3). Nachfolgend liegt der Schwerpunkt auf Hochwasser – ob dies aus Gründen der Flächenrelevanz erfolgt oder weil Hochwasser in Deutschland von besonderer Bedeutung sind, wird nicht deutlich gemacht. Statt von „Naturgewalt“ (S. 19) sollte konsequent von „Risiko“ gesprochen werden, denn der Mensch ist ein wesentlicher Einflussfaktor für Art und Stärke der Hochwassergefährdung, wohingegen „Naturgewalt“ auf externe und nicht beeinflussbare Faktoren verweist. Seit den Leitbildern von 2006 haben sich in diesem Zusammenhang mit der Verabschiedung der Europäischen Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (HWRM-RL) am 26. November 2007 wesentlich veränderte Rahmenbedingungen ergeben. Die HWRM-RL ist zu großen Teilen seit 2010 Bestandteil des Wasserhaushaltsgesetzes (§§ 72-78). Bis Ende 2015 müssen für alle Flussgebiete auf der Basis einer vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos und neu erarbeiteter Gefahren- und Risikokarten Hochwasserrisikomanagementpläne erstellt werden, die Maßnahmen zur Reduzierung des Hochwasserrisikos formulieren. Diese Pläne sind erstmals Ende 2019, danach alle sechs Jahre zu überprüfen. Die Forderung, dass in den hochwassergefährdeten Gebieten „zur Risikovorsorge Entwicklungsstrategien erarbeitet werden [sollen]“ (S. 19) geht somit an der Praxis des Hochwasserrisikomanagements vorbei. Vielmehr könnte hier auf die durch die HWRM-RL neu geschaffenen Möglichkeiten für raumordnerische Maßnahmen verwiesen werden. Auch für grenzüberschreitende (internationale) Flusseinzugsgebiete enthält die Richtlinie Vorgaben, weshalb die Forderung nach einer „partnerschaftliche[n] Abstimmung zwischen Ober- und Unterlieger“ (S. 19) ebenfalls mit dem Verweis auf die Umsetzung der HWRM-RL erfolgen könnte. *(Leitfragen 2 und 5)*

Die Aussage „Über energiesparende und verkehrsreduzierende Siedlungsstruktur sollen klimaschädliche Emissionen so weit wie möglich verhindert werden“ (S. 19, einleitender Absatz des sechsten Themenbereichs) kann unseres Erachtens als ein Beispiel für die Gefahr einer Fehlinterpretation dienen, wenn eine solche Aussage nicht in den Gesamtzusammenhang der Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG) eingeordnet wird. Eine möglichst weitgehende Verhinderung von Treibhausgasemissionen durch eine verkehrsreduzierende Siedlungsstruktur wäre wahrscheinlich durch eine größtmögliche Konzentration der Bevölkerung zu erreichen. Worauf sich „so weit wie möglich“ bezieht (technisch, rechtlich, ökonomisch etc.) bleibt offen. Die Ziele der Raumordnung und ihre Grundsätze sind vielfältig und nicht alleine auf die Reduzierung von Treibhausgasen ausgerichtet. Notwendig ist es deshalb immer, alle Ziele und Grundsätze abzuwägen. Dieser Aspekt wird in dem gesamten Leitbildentwurf zu wenig thematisiert.

Zu dem letzten Themenbereich „Nutzung von Bodenschätzen und sonstige unterirdische Nutzungen nachhaltig steuern“ verfügen wir über keine Expertise und haben daher keine Anmerkungen.

Die *kartographische Darstellung des Leitbildes 3* ist unseres Erachtens aus mehreren Gründen wenig hilfreich. Es werden zum Teil Informationen dargestellt, die im Text überhaupt nicht thematisiert wurden. Die bereits in der Leitbildkarte von 2006 verwendete Ausweisung von „Landschaften mit hohem Potenzial für extensive Land- und Forstwirtschaft sowie Tourismus“ und von „Landschaften mit hohem Potenzial für Ackerbau, nachwachsende Rohstoffe und energetische Biomassenutzung“ ist unseres Erachtens weder sinnvoll noch sachlich nachvollziehbar. Sie legt zum Beispiel nahe, dass ein Potential für Tourismus hauptsächlich in Regionen mit extensiver Land- und Forstwirtschaft besteht, was nicht zutrifft. Sie suggeriert zudem, dass Ackerbau, nachwachsende Rohstoffe und energetische Biomassenutzung (diese drei Kategorien überlappen sich zudem stark) nicht extensiv betrieben werden. Dies ist unzutreffend, tatsächlich erfolgen diese Flächennutzungen in einer weiten Intensitätsspanne. Auf welcher Basis die Differenzierung der Potentialräume erfolgt ist, wird an keiner Stelle erläutert. Die in der Karte dargestellte Differenzierung widerspricht in vielfacher Hinsicht der tatsächlichen Intensität der Landwirtschaft. Unklar bleibt auch, was mit diesen Potentialräumen ausgesagt werden soll, da sich hierzu im Text keinerlei Aussagen finden. Wenn nahegelegt wird, dass in den Räumen mit einem hohen Potential für eine extensive Landwirtschaft (wie immer diese auch zu definieren wäre) die Landwirtschaft tatsächlich extensiv betrieben werden sollte, so sollte dies und die dahinterliegende Zielsetzung im Text begründet werden. Erforderlich wäre auch eine sorgfältige Abwägung mit anderen gesellschaftlichen Zielen. Beispielsweise hat sich der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Bauhus et al. 2012) mit dem Thema Ernährungssicherung und nachhaltige Produktivitätssteigerung befasst. (*Leitfrage 1 und 3*)

„Großflächig geschützte Landschaften“ und „bedeutende Grundwasservorkommen“ vermitteln einen ersten groben Überblick von schützenswerten Räumen in der Leitbildkarte. Keine Berücksichtigung finden dagegen die nahezu ganzflächig verteilten Natura 2000-Flächen und Trinkwassergewinnungsgebiete, die zumindest als „schützenswerte Raumkategorien“ angesprochen werden sollten. Generell ist bei den kartographischen Darstellungen aller Leitbilder zu bemängeln, dass vielfach nicht ersichtlich ist, ob es sich um eine aktuelle Zustandsbeschreibung oder um anzustrebende zukünftige Zustände handelt. (*Leitfrage 3*)

## Literatur

Adam, Brigitte (2006): Interkommunale Kooperation – Möglichkeiten im Umgang mit den räumlichen Folgen des demographischen Wandels. In: Sinning, Heidi (Hrsg.): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region). Dortmund, S. 106-117.

Bade, Franz-Josef (2007): Waggon oder Lokomotive? Zur wirtschaftlichen Bedeutung der ländlichen Regionen. In: Stadt und Gemeinde, H. 6, S. 203-232.

Bauhus, Jürgen; Christen, Olaf; Dabbert, Stephan; Gauly, Matthias; Heißenhuber, Alois; Hess, Jürgen; Isermeyer, Folkhard; Kirschke, Dieter; Latacz-Lohmann, Uwe; Otte, Annette; Qaim, Matin; Schmitz, Peter Michael; Spiller, Achim; Sundrum, Albert; Weingarten, Peter (2012): Ernährungssicherung und nachhaltige Produktivitätssteigerung: Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012) Trends der Siedlungsflächenentwicklung - Status quo und Projektion 2030, BBSR-Analysen KOMPAKT 9/2012. Bonn.

Benz, Arthur; Fürst, Dietrich; Kilper, Heiderose; Rehfeld, Dieter (1999): Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.

Danielzyk, Rainer (1999): Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. 577-586.

Diller, Christian (2001): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.

Heimpold, Gerhard (2006): Neue Orientierung für die deutsche Raumentwicklungspolitik. In: Wirtschaft im Wandel, H. 2, S. 60-65.

Hesse, Markus; Leik, Annick (2013): Wachstum, Innovation, Metropolregionen. Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungspolitik. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 4, S. 343-359.

Hollbach-Grömig, Beate et al. (2005): Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Difu-Materialien Bd. 2005/3. Berlin.

Küpper, Patrick (2008): Metropolen-orientierte Politik und territoriale Kohäsion – Notwendigkeit oder Widerspruch? In: Raumforschung und Raumordnung, H. 4, S. 346-359.

Küpper, Patrick (2011): Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen. IÖR Schriften Bd. 53. Berlin.

Küpper, Patrick; Steinführer, Annett; Ortwein, Steffen; Kirchesch, Moritz (2013a): Regionale Schrumpfung gestalten. Handlungsspielräume zur langfristigen Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe schaffen und nutzen. Braunschweig und Bonn.

Küpper, Patrick; Marezke, Steffen; Milbert, Antonia; Schlömer, Claus (2013b): Darstellung und Begründung der Methodik zur Abgrenzung vom demografischen Wandel besonders betroffener Gebiete.

Online unter: [http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsgruppe/Ergebnisse/Karte/Methodik.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsgruppe/Ergebnisse/Karte/Methodik.pdf?__blob=publicationFile&v=6) (letzter Zugriff: 27.11.2013).

Leggewie, Claus; Nanz, Patrizia (2013): Neue Formen politischer Teilhabe – am Beispiel der Zukunftsräte. In: Transit Nr. 44, S. 72–85.

Margarian, Anne (2013): A constructive critique of the endogenous development approach in the European support of rural areas. In: Growth and Change, H. 1, S. 1-29.

MKRO [Ministerkonferenz für Raumordnung] (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.

Muschwitz, Christian; Schuler, Dieter; Monheim, Heiner (2002): Forschungsexpertise Infrastrukturanpassung bei Bevölkerungsrückgängen. Trier (TAURUS – Bericht BBR 3/2002). Online unter: <http://www.uni-trier.de/fileadmin/forschung/TAURUS/Diskussionspapiere/diskussionspapier7.pdf> (letzter Zugriff: 22.11.2013).

Steinführer, Annett (2013): Soziale Ungleichheiten und demographischer Wandel aus der ländlichen Perspektive. Vortrag auf der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Demographie 2013 „Soziale Ungleichheit und demographischer Wandel“, Berlin, 6.-8.3.2013. Online: [http://www.demographie-online.de/fileadmin/dgd/meeting\\_2013/Steinfuehrer.pdf](http://www.demographie-online.de/fileadmin/dgd/meeting_2013/Steinfuehrer.pdf).

Steinführer, Annett; Küpper, Patrick; Tautz, Alexandra (2012): Gestaltung der Daseinsvorsorge in alternden und schrumpfenden Gemeinden – Anpassungs- und Bewältigungsstrategien im Harz. Landbauforschung, Sonderheft 367. Braunschweig.

Steinrück, Barbara; Küpper, Patrick (2010): Mobilität in ländlichen Räumen unter besonderer Berücksichtigung bedarfsgesteuerter Bedienformen des ÖPNV. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie Bd. 2010/02. Braunschweig.

Thrun, Thomas; Winkler-Kühlken, Bärbel; Hübler, Karl-Hermann (2005): Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. Bonn: BBSR (Werkstatt: Praxis; 38).

Tietz, Hans-Peter; Hübner, Tanja (Hg.) (2011): Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung. Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgungssysteme. Hannover: ARL.



## Anhang: Leitfragen der MKRO (Inland)

1. Decken die Leitbilder und Handlungsstrategien (im Folgenden: Leitbilder) alle wichtigen aktuellen raumrelevanten Herausforderungen und alle wesentlichen Bereiche, in denen raumordnerische Aspekte relevant sind, ab? Sind die Schwerpunkte richtig gesetzt? Welche Änderungen/Ergänzungen schlagen Sie vor?
2. Sind die in den Leitbildern aufgeführten Handlungsansätze geeignet, in der politischen oder planerischen Praxis umgesetzt zu werden?
3. Sind die Karten zu den Leitbildern aussagekräftig? Welche Änderungen / Ergänzungen schlagen Sie vor?
4. Leitvorstellung der Raumordnung ist nach § 1 Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes „eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.“
  - a) Kommen in den Leitbildern die genannten Aspekte (sozial – ökonomisch – ökologisch) in einem ausgewogenen Verhältnis zum Ausdruck?
  - b) Kommt in den Leitbildern die Koordinierungs- und Ausgleichsfunktion der Raumordnung mit dem Ziel einer nachhaltig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen Deutschlands in sachgerechter Weise zum Ausdruck?
5. Haben Sie sonstige Anmerkungen zu den Leitbildern und den Handlungsansätzen?
6. Welche Erwartungen haben Sie an die Leitbilder?
7. Haben Raumplanung und Raumordnung in Deutschland einen angemessenen Stellenwert? Wenn nicht, was sind die Gründe?
8. Finden die Ziele und Grundsätze der Raumordnung ausreichend Beachtung in den Fachpolitiken? Welchen Beitrag sollten die Fachpolitiken zur Umsetzung der Leitbilder leisten?



Johann Heinrich von Thünen-Institut  
Bundesallee 50  
38116 Braunschweig  
Germany

[www.ti.bund.de](http://www.ti.bund.de)