

Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland

Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs

Jürgen Aring und Manfred Sinz

Abstract: Under the German Spatial Planning Act, so-called guiding principles of spatial development are “soft” instruments for coordinating the aims and measures of spatial development policy. Against the backdrop of globalization and demographic change, Germany developed new guiding principles between 2003 and 2006. First, the paper presents the three guiding principles: growth and innovation, safeguarding services of general interest, and preserving resources and shaping cultural landscapes. It then explains the most important relevant planning policy innovations. What follows is an account of the genesis of the guiding principles. The discursive approach was open for external input. At the same time, interim results and propositions were being tested over and over again. Retrospectively, it is possible to distinguish two related processes: a professional-scientific discourse and a political discourse. It was only the interaction between the two that made the development of innovative and at the same time politically acceptable guiding principles of spatial development possible. The paper examines the process of formulating guiding principles within the context of the discussion about evidence-based planning and arrives at the conclusion that the process can be described as “evidence-driven”.

Einführung

Wie in verschiedenen anderen Ländern Europas reagiert auch in Deutschland die Raumordnung mit der Erarbeitung von neuen Leitvorstellungen zur Raumentwicklung auf die Prozesse der Globalisierung und die damit einhergehenden räumlichen Veränderungen.

Von 2003 bis 2006 erfolgte in Deutschland die Entwicklung, Formulierung und Verabschiedung von neuen Leitbildern der Raumentwicklung. Die Grundlagen wurden in einem zweijährigen – als Forschungsprojekt angelegten – Expertendiskurs gelegt. Zunächst begleitend und später auf die Ergebnisse des Fachdiskurses aufbauend gab es zusätzlich einen politischen Diskurs, insbesondere im raumordnerischen

Kooperationsgremium des Bundes und der Länder. Der Prozess wurde im Sommer 2006 mit einer formalen Verabschiedung der *Neuen Leitbilder der Raumentwicklung* durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) abgeschlossen.

Der vorliegende Beitrag legt den Schwerpunkt auf die Darstellung des Erarbeitungsprozesses der neuen Leitbilder mit den beiden komplementären Diskursen. Methodologisch ist dazu anzumerken, dass die Verfasser dieses Beitrags intensiv in die Entwicklung der neuen Leitbilder involviert waren. So ist die vorliegende Darstellung der Entstehung der neuen Leitbilder zwar reflexiv angelegt, aber dennoch aus einer Binnenperspektive geschrieben. Der vorliegende Beitrag ist deshalb nicht nur ein Dokument *über* den Leitbildprozess, sondern auch *aus* dem Leitbildprozess.

Für die Konferenz «Evidence-Based Planning» (Wissensbasierte Planung) in Amsterdam wurde der Prozess der Leitbildentwicklung in Deutschland von den Veranstaltern als ein aktuelles Fallbeispiel ausgewählt. Im Gegensatz zu einem anderen Fallbeispiel, dem ESPON-Projekt, das sich mit der Produktion von *evidence* als Basis für zukünftige Politik beschäftigt (vgl. Böhme und Schön 2006), geht es bei der Darstellung der Genese der Leitbilder um die Nutzung und Rolle von *evidence* im Prozess von Politikformulierung. Rückblickend wird hier im Lichte der Diskussion über *evidence-based planning* und *evidence-based policy* dargestellt, welchen Stellenwert Deskription/Analyse, Deutung/Dateninterpretation sowie Präskription/Planung für die Genese der Leitbilder gehabt haben.

Damit sich die Darstellung nicht in einer reinen Prozessdarstellung erschöpft, werden vorab die zentralen Ergebnisse und Innovationen des Leitbildprozesses vorgestellt. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass das Leitbildokument vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) der Bundesrepublik Deutschland als Broschüre im Internet publiziert wird (www.bmvbs.de). Themenhefte der Publikationsreihen *Informationen zur Raumentwicklung* (IzR) und *Raumforschung*

Dr. Jürgen Aring ist Professor für Stadt- und Regionalplanung, Universität Kassel, und Consultant im Büro für Angewandte Geographie, Meckenheim.

Manfred Sinz ist Leiter der Unterabteilung Raumentwicklung und Strukturpolitik im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin.

und Raumordnung (RuR) mit erläuternden und kommentierenden Beiträgen werden zusätzlich im Jahr 2006 erscheinen.

Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland

Zur Rolle von Leitbildern für die Raumentwicklungspolitik

Für die deutsche Raumordnung haben die Leitbilder der Raumentwicklung einen grossen Stellenwert, denn räumliche Ordnungs- und Entwicklungspolitik verteilt sich in Deutschland auf viele Schultern; konstitutiv ist eine Teilung von Macht und Verantwortung, und zwar «vertikal» zwischen dem Bund und den Ländern sowie «horizontal» zwischen den Fach- oder Sektoralpolitiken und der Raumordnungspolitik. In diesem Gefüge ist die Position der Raumordnung und Landesplanung vergleichsweise schwach. Spätestens Mitte der 1970er-Jahre hat man sich in Deutschland von der Vorstellung verabschiedet, Raumordnung könne zu einer Art Metaplanung werden, die Ressortpolitiken und Finanzströme lenkt. Das Koordinationsziel der Raumordnung, das sich aus der ressortübergreifenden Sichtweise auf Raumentwicklung ergibt, kann folglich nicht aus einer Position der Stärke in Angriff genommen werden. Es muss vielmehr über weiche Ansätze des Informierens (Gatzweiler 2005) und darauf aufbauend des Überzeugens erreicht werden. Hierzu dienen vor allem der regelmässig zu erstattende Raumordnungsbericht, Modellvorhaben der Raumordnung (*good practice*), die Erarbeitung von Leitbildern der Raumentwicklung sowie formelle und informelle Abstimmungsprozesse zwischen der Raumordnung und den Fachressorts.

Während die in Abständen von etwa vier Jahren vorzulegenden Raumordnungsberichte eine lange Tradition haben, die bis in die 1960er-Jahre zurückgeht (Lutter 2005), sind Leitbilder der Raumentwicklung des Bundes ein viel jüngeres Instrument. Erstmals tauchten sie 1993 auf, als gut zwei Jahre nach der deutschen Einheit ein *Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen* für Deutschland vorgelegt wurde (BMBAU 1993). Der Orientierungsrahmen macht den Versuch, anhand von fünf Leitbildern (Siedlungsstruktur, Umwelt und Raumnutzung, Verkehr, Europa sowie Ordnung und Entwicklung) Perspektiven einer ausgewogenen und nachhaltigen Raumentwicklung für das Bundesgebiet zu skizzieren. Die Argumentation konzentriert sich dabei auf Felder, die nicht durch gesetzliche Vorschriften geregelt werden können bzw. sollen,

sondern durch Konsensbildung und freiwillige Umsetzung auf verschiedenen Handlungsebenen vorangebracht werden müssen.

Der Orientierungsrahmen war für die deutsche Raumordnung eine Innovation. Er trug zwei Erfahrungen Rechnung: Erstens: Formale Raumordnungspläne bzw. -programme, wie sie im Vorstellungskontext einer «starken Raumordnung» selbstverständlich waren, haben einen stringenten Steuerungsanspruch, der unter den realen Bedingungen von starken Ressortzuständigkeiten der raumwirksamen Fachplanungen häufig nicht eingelöst werden kann. Das 1975 von der MKRO beschlossene *Bundesraumordnungsprogramm* gibt dafür ein Beispiel: Es hatte den Anspruch, die raumwirksamen Planungen und Massnahmen des Bundes und der Länder umfassend zu steuern, blieb aber in der Praxis weitgehend wirkungslos. Leitbilder hingegen ersetzen Pläne oder Programme durch ein verstetigtes Koordinationsziel. Zweitens: Raumordnungsberichte, auch wenn sie «problemorientiert» angelegt sind, münden nicht automatisch in eine politische Raumentwicklungsstrategie. Anders formuliert: *evidence-based information* führt nicht unbedingt zu *evidence-based planning*. Erst durch eine Deutung, Interpretation und Gewichtung von Raumentwicklungsinformationen wird aus Analyse eine Politikstrategie.

Diese Erfahrungen führten dazu, dass bei der Neufassung des Raumordnungsgesetzes 1997 Leitbilder explizit als Instrument der Abstimmung der Entwicklungsvorstellungen von Bund und Ländern vorgesehen wurden. So heisst es im ROG §18 Abs. 1: «[Das für Raumordnung zuständige Bundesministerium] entwickelt auf der Grundlage der Raumordnungspläne und in Zusammenarbeit mit den für Raumordnung zuständigen obersten Landesbehörden insbesondere Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen als Grundlage für die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Massnahmen des Bundes und der Europäischen Gemeinschaft nach Massgabe der dafür geltenden Vorschriften.» Leitbilder kultivieren für die Raumordnung das Konzept der *strength of weak ties*. Mit Leitbildern kann sich die Raumordnung als vergleichsweise schwacher Akteur in Strategiediskussionen innerhalb und ausserhalb der Raumentwicklungspolitik einmischen und dauerhaft im Diskurs bleiben.

Ausgangspunkt und Botschaften der neuen Leitbilder der Raumentwicklung

Vor dem Hintergrund dynamischer Entwicklungen und veränderter Rahmenbedingungen

war es notwendig, die im Orientierungsrahmen von 1993 skizzierten Leitbilder fortzuschreiben und mit neuen Akzenten zu versehen. Die neuen Strategievorschläge sollten einen Beitrag zu aktuellen politischen und gesellschaftlichen Debatten in Deutschland leisten, die unter Stichworten wie Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit, Wandel des Sozialstaats und Gleichwertigkeitspostulat sowie im Zusammenhang mit der Erarbeitung einer Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und der Reform des föderalen Systems geführt werden.

Als Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Leitbilder hat die Ministerkonferenz für Raumordnung deshalb Ende April 2005 die Themen

- Beitrag der Raumentwicklungspolitik zu Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit,
- Sicherung der Daseinsvorsorge bei Bevölkerungsrückgang und Alterung sowie
- Stärkung der Raumordnung im Sinne eines nachhaltigen Managements der Raumnutzung, des Ressourcenschutzes und der Sicherung von Entwicklungspotenzialen

vorgegeben (MKRO 2005). Diese Schwerpunkte hatten sich im fachlichen und politischen Leitbilddiskurs (vgl. Kapitel: Zur Entstehung der neuen Leitbilder...) abgezeichnet. Ihnen entsprechend wurden drei Leitbilder formuliert und im Juni 2006 beschlossen (MKRO 2006), in denen die Aufgabenschwerpunkte der Raumordnung in den nächsten Jahren umrissen sind. Alle drei Leitbilder sind dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verpflichtet. Sie umfassen die raumbedeutsamen Elemente des Nachhaltigkeitsprinzips und stehen gleichrangig nebeneinander. Sie beziehen sich jeweils auf alle Raumtypen, von den ländlich-peripheren Räumen bis zu den Grossstadtdregionen. Auch die europäische Dimension, die heute aus keiner Entwicklungsstrategie mehr wegzudenken ist, ist Bestandteil aller drei Leitbilder.

Leitbild 1

«Wachstum und Innovation»

Die Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern will im Sinne der Lissabon-Strategie der EU wirtschaftliche Wachstumsimpulse vermitteln, Innovationen fördern und die Entwicklung hin zu einer Wissensgesellschaft unterstützen. Das Leitbild soll dazu beitragen, Stärken zu fördern, Kräfte und Potenziale zu bündeln, zu vernetzen und durch die Weiterentwicklung von Partnerschaften zwischen Stadt und Land die gemeinsame solidarische Verantwortung von Regionen zu stärken. Darüber hinaus soll das Leitbild Impulse für eine verbesserte Selbstorganisation (*regional governance*) gross-

städtischer Ballungsräume, für regionale Wachstumsbündnisse und zur besseren Profilierung der Regionen vermitteln.

Ein zentrales Strategieelement des neuen Leitbilds «Wachstum und Innovation» bilden die elf Metropolregionen in Deutschland. Sie sollen nach gemeinsamer Auffassung von Bund und Ländern in Zukunft als Wachstumsmotoren im europäischen Wettbewerb positioniert werden. Handlungsschwerpunkte des Leitbilds für diese Regionen sind vor allem der Ausbau der grossräumig bedeutsamen Verkehrsinfrastruktur, ihre Stärkung als Standortregionen der Wissens- und Informationsgesellschaft sowie die Förderung von «Leuchtturmprojekten» und technisch-industriellen Clustern mit nationalen und europäischen Instrumenten.

Das Leitbild für «Wachstum und Innovation» hebt hervor, dass es auch ausserhalb der engeren metropolitanen Verflechtungsräume Regionen und Standorträume mit erheblichen Wachstumsbeiträgen und -potenzialen gibt, die in Ergänzung zu den Metropolregionen ein eigenständiges und zukunftsfähiges Entwicklungsprofil aufweisen.

Durch den Integrationsprozess verbunden mit verstärktem Wettbewerb wird die Bedeutung der Kooperation zwischen Metropolregionen in ganz Europa zunehmen. Darüber hinaus bildet die Entwicklung grenzüberschreitender metropolitaner Verflechtungsräume eine wichtige europäische Perspektive.

Das Leitbild zielt insgesamt auf die verstärkte Nutzung regionalspezifischer Kompetenzen und endogener Potenziale. Der Entwicklungsansatz ist deshalb auch von besonderer Bedeutung für dünn besiedelte, häufig ländlich geprägte und peripher gelegene Räume mit unterdurchschnittlicher wirtschaftlicher Entwicklung, Bevölkerungsverlusten und fehlenden Beschäftigungsangeboten, die es in allen Teilen Deutschlands, vor allem aber in den neuen Ländern gibt. In solchen Räumen ist es wichtig, vorhandene Verdichtungsansätze um Klein- und Mittelstädte als Entwicklungskerne und Ankerpunkte herauszubilden, um damit zu ihrer Stabilisierung beizutragen und ein weiteres Abgleiten zu verhindern.

Leitbild 2

«Öffentliche Daseinsvorsorge sichern»

Der demographische Wandel in Deutschland ist gekennzeichnet durch Stagnation und Rückgang der Bevölkerungszahl, rasche Zunahme des Anteils älterer Menschen sowie ein überproportionales Wachstum des Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund. In den neuen Ländern sind massive Bevölkerungsrückgänge in einigen

Leitbild «Wachstum und Innovation» (Abb. 1a)

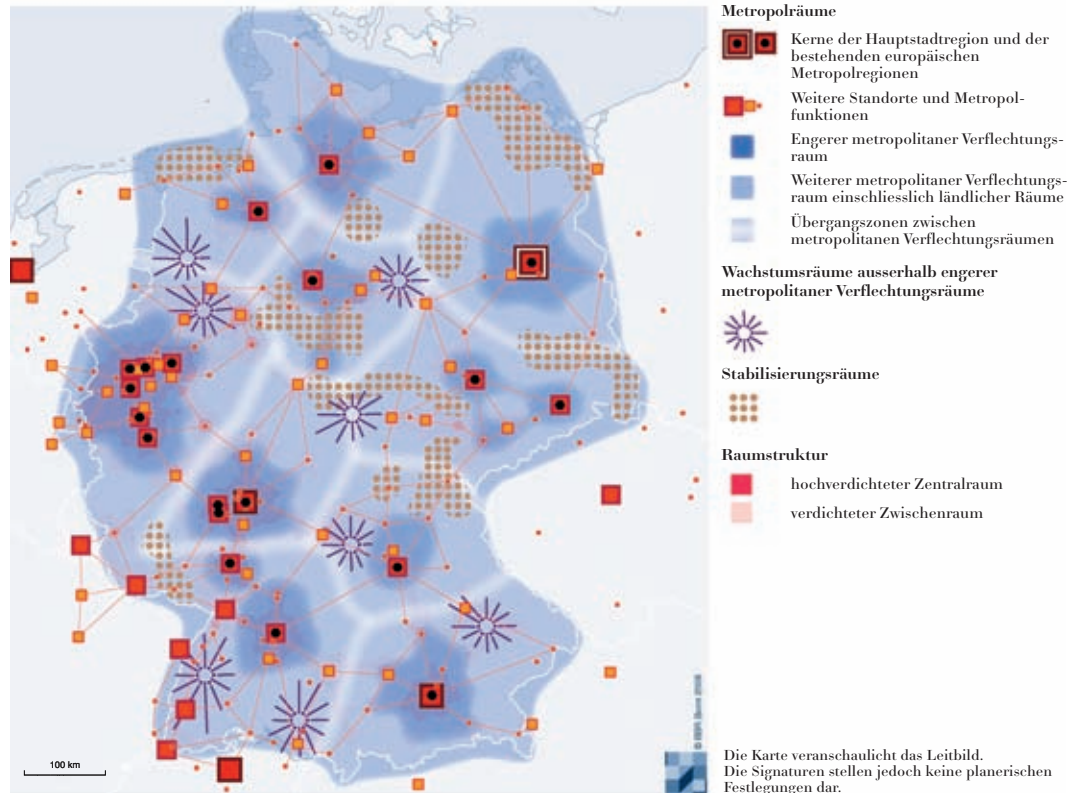
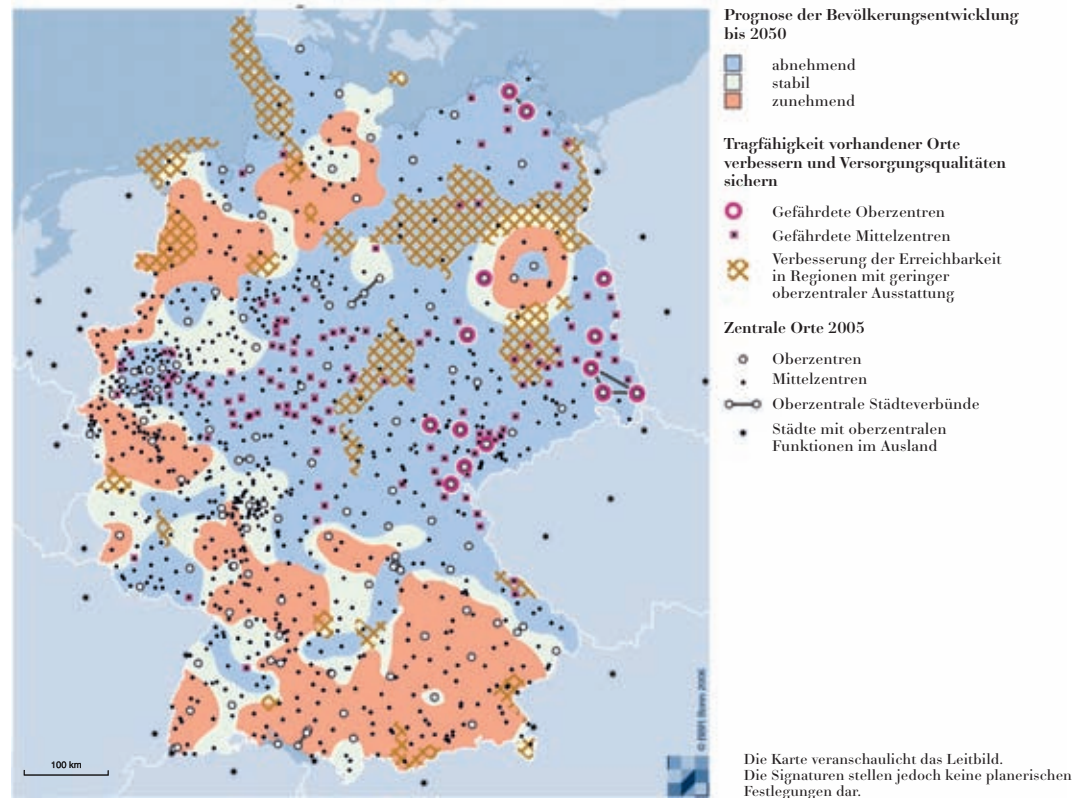
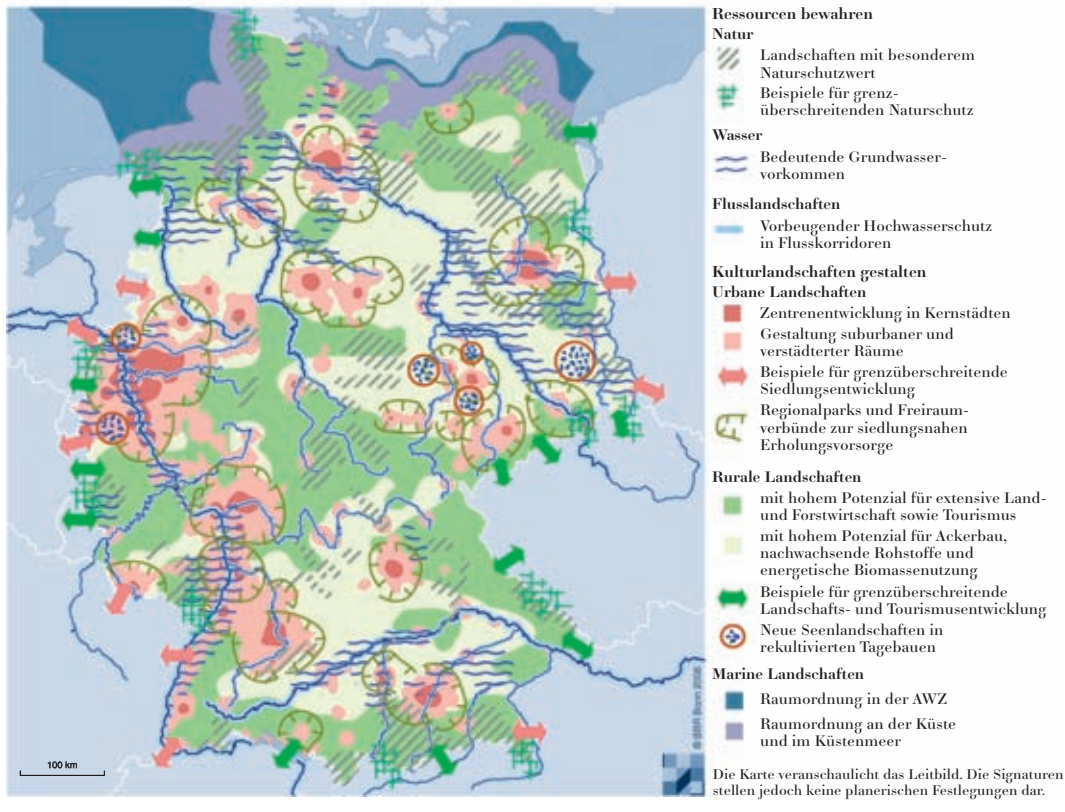


Abb. 1 a-c: Karten zu den drei Leitbildern der Raumentwicklung

Leitbild «Daseinsvorsorge sichern» (Abb. 1b)



Leitbild «Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten» (Abb. 1c)



Teilräumen bereits heute Realität. In den alten Ländern werden die Schrumpfungstendenzen deutlich zunehmen, insbesondere in den altindustrialisierten Verdichtungsgebieten einschliesslich deren engerem Umland sowie in einigen von Abwanderung und Geburtenrückgang geprägten Räumen in der Mitte Deutschlands.

Dies führt zunächst in den dünn besiedelten, ländlichen Räumen Ostdeutschlands zu Problemen und Herausforderungen bei der Gewährleistung einer angemessenen Infrastrukturversorgung. Das Leitbild «Öffentliche Daseinsvorsorge sichern» benennt daher für die Raumordnungspolitik von Bund und Ländern folgenden Handlungsbedarf:

- Es muss ein Konsens darüber erzielt werden, dass auch unter den veränderten Rahmenbedingungen sozial verträgliche Standards der öffentlichen Daseinsvorsorge zu gewährleisten sind. Dazu gehört vor allem die Zugänglichkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen zur Wahrung regionaler Chancengerechtigkeit.
- Der Bevölkerungsrückgang erfordert eine Straffung des Zentrale-Orte-Konzepts. Als Standortsystem der öffentlichen Daseinsvorsorge bil-

det es auch in Zukunft das Rückgrat einer effizienten räumlichen Bündelung von Einrichtungen und Dienstleistungen. Es bedarf aber regionspezifischer Anpassungen, die auch in Wechselwirkung mit notwendigen Reformen der administrativen Gliederungen zu sehen sind. Und es bedarf in besonders dünn besiedelten Räumen einer Ergänzung durch flexible und mobile Formen der Daseinsvorsorge.

Die jeweiligen Lösungsansätze müssen vor Ort und in den Regionen gesucht werden. Praktische, bereits erprobte Hinweise dazu geben die einschlägigen Modellvorhaben des Aktionsprogramms «Modellvorhaben der Raumordnung», die in den vergangenen Jahren mit Unterstützung des Raumordnungsministeriums angestossen wurden.

Die begonnene Entwicklung von integrierten Konzepten zur Bewältigung des demographischen Wandels soll über Zuständigkeitsgrenzen hinweg intensiviert werden. Neben Familien- und Sozialpolitik müssen dabei insbesondere Mobilitätspolitik, Infrastrukturinvestitionen und Wohnungsbau sowie Stadtentwicklung enger mit der Raumordnungspolitik verzahnt werden.

Leitbild 3 «Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten»

Nachhaltige Raumentwicklung bedeutet vor allem die Sicherung der vielfältigen Raumfunktionen durch vorausschauende Bewirtschaftung räumlicher Ressourcen im Spannungsfeld zunehmender Nutzungskonflikte. Die Raumordnung muss im Rahmen der überfachlichen und überörtlichen Abstimmung ihren Koordinationsauftrag bei den verschiedenen raumbedeutsamen Planungen stärker wahrnehmen, um die unterschiedlichen Nutzungsansprüche, die Entwicklungs- und Gestaltungspotenziale sowie die Schutzinteressen im Raum miteinander in Einklang zu bringen. Raumordnung und Landesplanung haben dafür Grundsätze und Ziele in einem überörtlichen und überfachlichen Ausgleich vereinbart, anhand derer diese Leitvorstellungen vor dem Hintergrund der Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen in sachlicher und räumlicher Hinsicht konkretisiert werden können.

Der Umweltkomponente des Nachhaltigkeitskonzepts wird durch den Handlungsschwerpunkt «Ressourcen bewahren, Kulturlandschaft gestalten» Rechnung getragen. Dabei geht es nicht nur um die in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie geforderte Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Verkehrs- und Siedlungszwecke, sondern auch um die Bewahrung schützenswerter Landschaften und Freiräume zwischen den Siedlungskörpern, sowie um die Weiterentwicklung des kulturlandschaftlichen Potenzials. Nicht der Wandel und die Ausdifferenzierung von Kulturlandschaften in urbane Vorstadtlandschaften, landwirtschaftliche Produktionsräume, Tourismusgebiete oder Flächen für regenerative Energien ist das eigentliche Problem, sondern die Gestaltung einer räumlichen Entwicklung, die kulturlandschaftlichen Ansprüchen und Entwicklungszielen gerecht wird.

Zwei wesentliche Neuerungen für die Raumordnungspolitik

Das strategische Konzept der neuen Leitbilder beinhaltet zwei wesentliche Neuerungen für die Raumordnungspolitik von Bund und Ländern in Deutschland.

Erstens wird das Aufgabenverständnis neu akzentuiert. Das bedeutet eine Stärkung des Entwicklungsauftrags, eine neue Gewichtung des Ausgleichsauftrags und eine Bekräftigung des Ordnungsauftrags. In diesen sanften Formulierungen steckt durchaus politischer Sprengstoff, weil sich damit implizit Handlungsansätze und -schwerpunkte der Raumentwicklungspolitik verschieben.

Zweitens stehen politische Aufgaben statt Raumkategorien im Fokus. So werden weder die ländlichen Räume noch die Ballungsräume als eigenständige Problemkategorie und Handlungsebene in einem eigenen Leitbild behandelt. Statt vordefinierter Raumkategorien stehen drei Aufgaben, nämlich «Wachstum und Innovation», «Sicherung der Daseinsvorsorge» sowie die «Bewahrung von Ressourcen und Gestaltung von Kulturlandschaften» im Zentrum.

Diese Ausrichtung der Leitbilder ist nicht unumstritten. Manche Kritiker sprechen von einer strategischen Abkehr von traditionellen Zielvorstellungen oder auch von einem nicht angemessenen Paradigmenwechsel. Insbesondere die Lobbyisten des ländlichen Raumes sehen eine Aushöhlung des Gleichwertigkeitspostulats und implizit eine Vernachlässigung der ländlichen Räume. Dem ist entgegenzuhalten, dass der ländliche Raum schon seit langem keine homogene Problemkategorie mehr darstellt. Die wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und kulturellen Unterschiede zwischen den Regionen, die aufgrund geringer Bevölkerungsdichte und relativ peripherer Lage zum ländlichen Raum gezählt werden, sind inzwischen so gross, dass eine Gleichbehandlung als raumordnerische bzw. verteilungspolitische Problemkategorie nicht mehr sinnvoll erscheint. Ähnliches gilt auch für Ballungsräume, die sich gerade in ökonomischer Hinsicht stärker voneinander unterscheiden als vom Durchschnitt der geringer verdichteten Regionen. Zum anderen legt auch die auf eine Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums in Europa zielende Lissabon-Strategie nahe, sich mit allen Wachstumspotenzialen zu beschäftigen. Dazu zählen natürlich auch die Ballungsräume bzw. die Metropolregionen. Insofern erscheint eine Neuorientierung nicht nur gerechtfertigt, sondern dringend geboten. Es hat im politischen Diskurs auch Stimmen gegeben, die der Raumordnungspolitik eine antistädtische Haltung vorwarfen und einen Politikwechsel zugunsten der Städte als Orte von Innovation, Kultur und sozialer Integration forderten.

Zur Entstehung der neuen Leitbilder der Raumentwicklung

Impetus und Vorgehensweise

Nachdem 1993 der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen verabschiedet und 1995 durch einen Handlungsrahmen ergänzt worden war, prägten die darin formulierten Leitvorstellungen und Handlungsansätze die raumordnungspolitische Diskussion der folgenden

Jahre. So wurden beispielsweise die Diskurse über Dezentrale Konzentration, Politik für strukturschwache ländliche Räume, Städtenetze und Metropolregionen durch ein Bundesprogramm «Modellvorhaben der Raumordnung» sowie durch Publikationen und Veranstaltungen vertieft. Ende der 1990er-Jahre war die Programmatik des Handlungsrahmens weitgehend abgearbeitet. Gleichzeitig hatte sich der Kontext der Raumentwicklung in Deutschland seit der Wiedervereinigungszeit deutlich verändert. War der Orientierungsrahmen im Lichte starker Zuwanderung und damit auch der Bewältigung eines gewissen Drucks auf die Ballungsräume angelegt – eines der Leitbilder adressierte «Stadtregionen mit besonderem Entlastungsbedarf» –, so war dieser Druck nun abgeklungen, und die Diskussion über Bevölkerungsrückgang und Alterung dominierte. Auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hatten sich verändert. Standen die frühen 1990er-Jahre im Zeichen einer vereinigungsbedingten dynamischen Sonderkonjunktur, so prägte nun eine länger anhaltende wirtschaftliche Schwäche die Situation. Schliesslich war auch die Sensibilität für eine nachhaltige Raumentwicklung gestiegen, was sich auch in der Verankerung des Nachhaltigkeitspostulats im 1997 neu gefassten Raumordnungsgesetz niederschlug.

Vor diesem Hintergrund entschloss sich das für die Raumordnungspolitik zuständige damalige Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, die Grundlagen für ein Nachfolgedokument des Orientierungsrahmens erarbeiten zu lassen. Anders als beim Orien-

tierungsrahmen sollte dies nicht in einem verwaltungsinternen Prozess zwischen Bund und Ländern geschehen, sondern in einem breit angelegten Diskussionsprozess unter Einbeziehung der Fachöffentlichkeit. Ein entsprechendes, auf eine Dauer von knapp zwei Jahren angelegtes Begleitprojekt zur Initiierung, Begleitung und Dokumentation dieses Prozesses wurde im Sommer 2003 öffentlich ausgeschrieben und vergeben.¹

Im Rahmen des Auftrages sollte ein Diskurs organisiert werden, der als Ausgangsposition und Plattform einer politischen Abstimmung im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) dienen sollte. Dieses Ziel wurde mit dem im September 2005 vorgelegten Diskussionspapier *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland* erreicht (BMVBW, BBR und BFAG 2005). Insgesamt kann man von einem zweistufigen, sich teilweise überlappenden Prozess bei der Erarbeitung der neuen Leitbilder der Raumentwicklung sprechen:

- Zum einen ein stärker fachlich-wissenschaftlich geprägter Diskussionsprozess im Rahmen des Begleitprojektes von November 2003 bis Ende 2005, in den auch die Erarbeitung des Raumordnungsberichts durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung einbezogen war.
- Zum anderen ein stärker fachlich-politisch geprägter Diskussionsprozess im Rahmen der Ausschüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung, für den die Verabschiedung eines Eckpunktepapiers durch die MKRO im April 2005

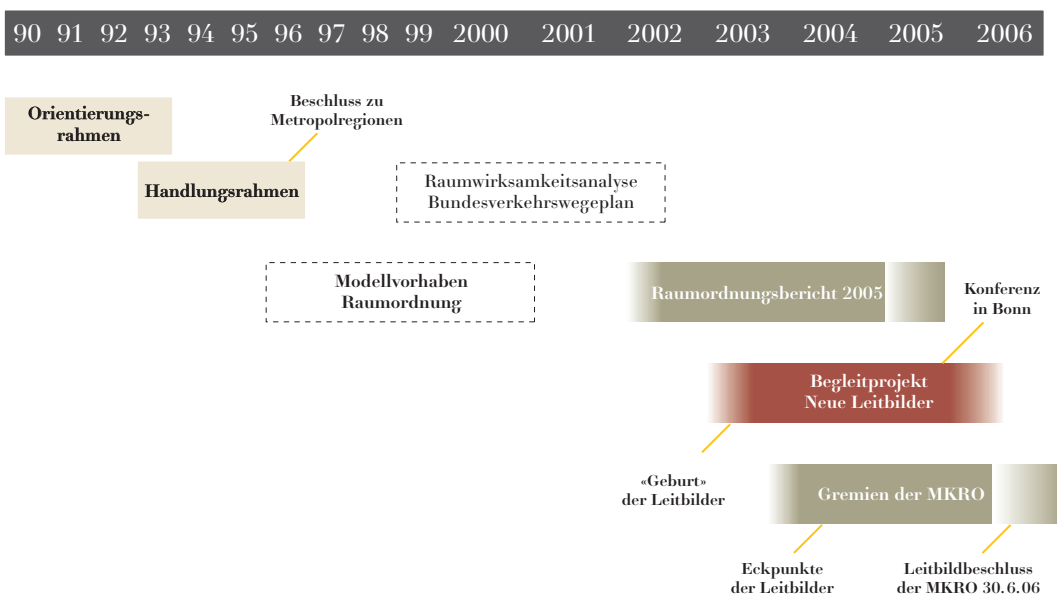


Abb. 2: Verlauf des Leitbildprozesses zwischen 1990 und 2006

und der endgültige Beschluss der neuen Leitbilder im Juni 2006 die Eckpunkte bilden.

Zwischen beiden Prozessen fanden von Beginn an Rückkoppelungen statt. So wurde das Konzept und die Gliederung des Raumordnungsberichts stufenweise mit den Themen der Leitbilder abgeglichen, während gleichzeitig die Gremien der MKRO über erreichte Zwischenstände und Diskussionsergebnisse unterrichtet wurden.

Fachlicher Diskurs

Erfordernis und Richtungsdiskussion

Der eigentliche Start des Begleitprojektes erfolgte im Oktober 2003. Neben der Organisation und formalen Vorstrukturierung des Projektes standen zunächst die Netzwerkbildung und eine erste Richtungsklärung im Zentrum der Arbeit. Im Dezember 2003 wurde zu einem kleinen Workshop eingeladen, zu dem neben verschiedenen Mitarbeitern des Ministeriums und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) vier Experten geladen wurden, die Mitglieder des Beirats für Raumordnung

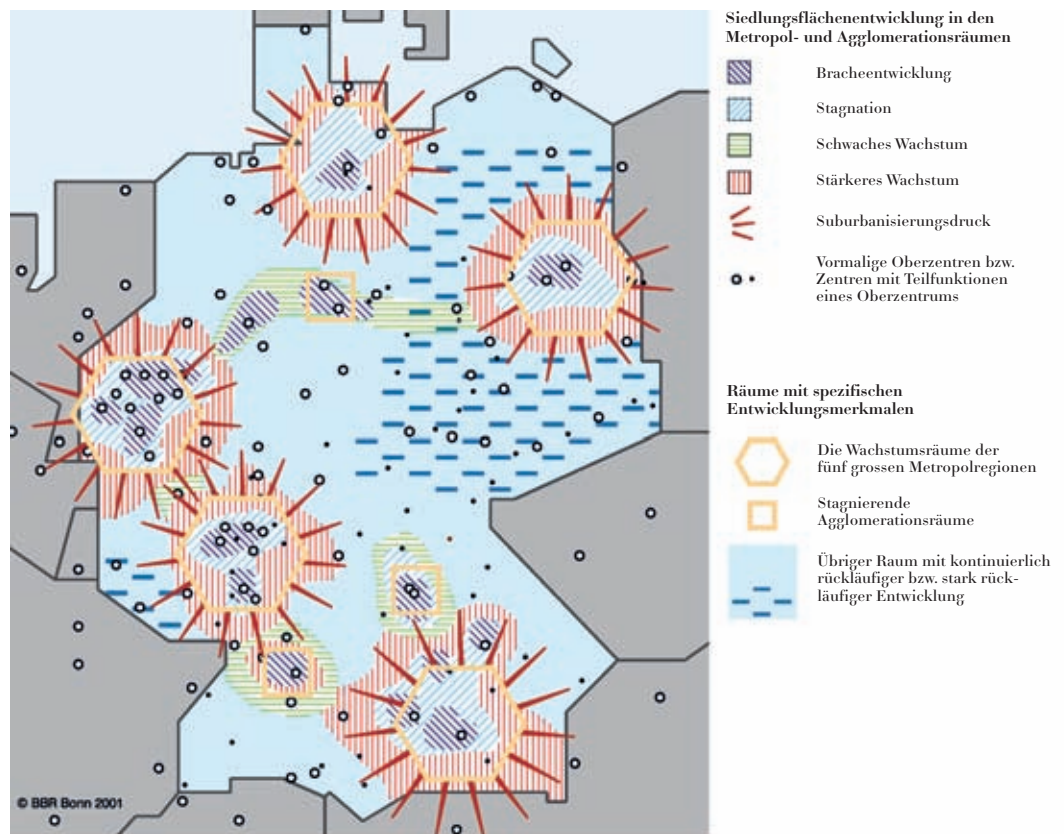
waren und als Fachleute unterschiedliche Institutionen repräsentierten².

Auf diesem Workshop bestand Einigkeit darüber, dass die Zeit reif sei für eine Weiterentwicklung der Leitbilder der Raumentwicklung. Es wurde gefordert, dass die Raumordnung verschiedene Rahmenbedingungen als Herausforderung annehmen müsse. Dazu müsse man zählen:

- die ökonomische Transformation,
- die Transformation staatlichen Handelns,
- den demographischen Wandel,
- die Forderung nach mehr Nachhaltigkeit und
- die europäische Integration.

Aus den veränderten Rahmenbedingungen seien dann auch neue räumliche Perspektiven abzuleiten, sei es als Reaktion auf tatsächliche räumliche Veränderungen oder auch aufgrund neuer Deutungen räumlicher Prozesse. Vor diesem Hintergrund wurde das mögliche wirtschaftliche und demographische Auseinanderdriften von Teilräumen thematisiert, und es wurden verschiedene Szenarien der Raumentwicklung diskutiert. Auch mögliche Handlungsansätze zum Umgang mit den Entwicklungen, wie Da-

Szenario A: Trend Räumliche Polarisierung (Abb. 3a)
Resultierende Raum- und Siedlungsstrukturen in schematischer Darstellung



seinsvorsorge in Schrumpfräumen, wurden bereits angesprochen. Vor diesem Hintergrund wurde gefordert, man müsse die Aufgabenfelder der Raumordnung (Ordnung, Daseinsvorsorge, Entwicklung) im Kontext sich verändernder Staatsaufgaben neu thematisieren.

Betrachtet man diese frühe Phase der Leitbildentwicklung rückblickend im Lichte der Debatte über wissenschaftsbasierte Planung, so kann man festhalten, dass hier eine erste Weichenstellung getroffen wurde. Die neuen Leitbilder sollten auf die spürbaren Entwicklungen reagieren und so die raumordnerische Beteiligung an den grossen politischen Diskussionen ermöglichen. Gleichzeitig wurden Leitbilder ins Auge gefasst, die sich nicht als Gegenentwurf zu den absehbaren Verwerfungen darstellen, sondern die Entwicklungen begleiten sollten, indem günstige Trends unterstützt und schwierige Entwicklungen abgefedert werden.

Orientierung und Inspiration – Das «Scannen der Diskussion»

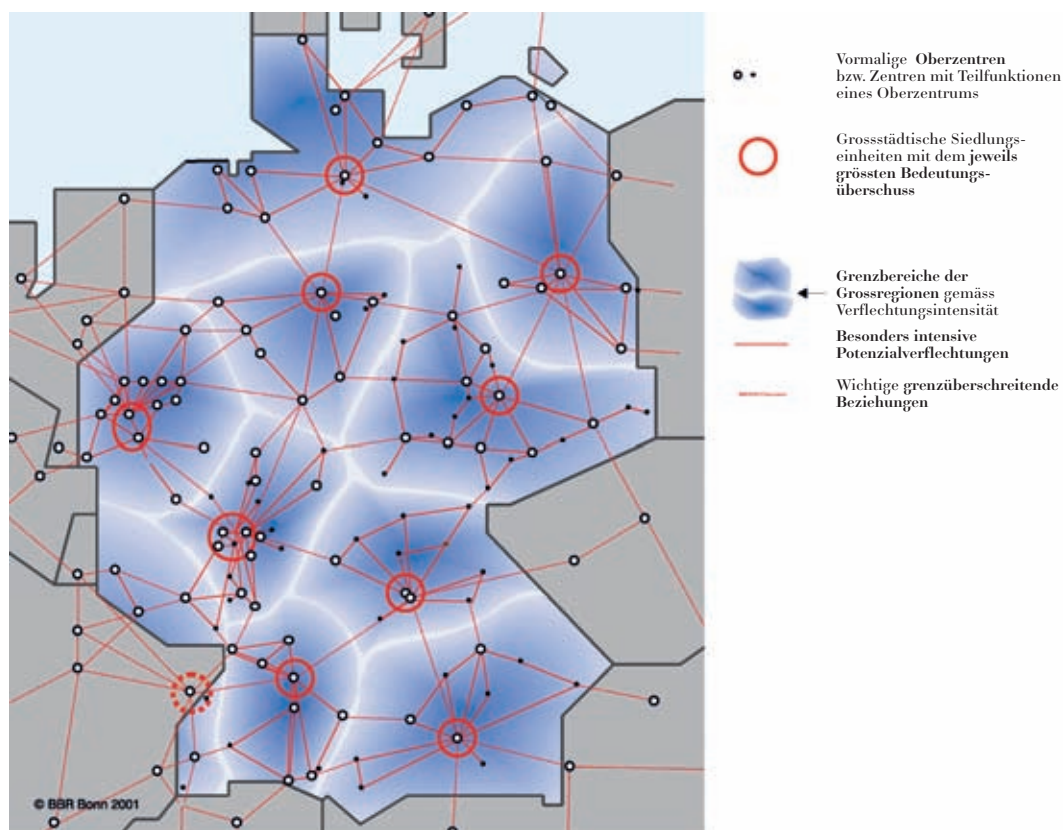
Das Begleitprojekt sollte sich mit den gewandelten Rahmenbedingungen für die Raument-

wicklung und mit den damit einhergehenden räumlichen Veränderungen auseinander setzen, doch eine eigene Empirie war dafür nicht vorgesehen. Die notwendige Wissensbasis sollte aus dem bestehenden breiten Fundus an Daten, Analysen und Karten in den Arbeitsprozess eingespeist werden. Darüber hinaus war es wichtig, die Diskussion lange für neue Inputs offen zu halten. Wichtige Quellen waren die Indikatoren der laufenden Raumbearbeitung des BBR, die parallel laufenden Arbeiten für den Raumordnungsbericht 2005, Werkstattberichte über Leitbildprozesse aus dem benachbarten Ausland und Forschungsarbeiten unterschiedlicher Institute.

Aus der Sicht der Diskussion über *evidence-based planning* muss man also festhalten, dass der Leitbildprozess nicht auf «eine Produktion von *evidence*» als Basis für zukünftige Politik zielte, sondern auf die Formulierung von Politik. Dieser Prozess ist nicht losgelöst von Fakten und insofern *evidence-based*. Er lebt aber auch von einem selektiven Umgang mit *evidence*, weil Deutungen und Gewichtungen erforderlich werden. Dies zeigte sich auch später wieder

Szenario B: Grossregionen und polyzentrische Vernetzungen (Abb. 3b)

Resultierende Raum- und Siedlungsstrukturen in schematischer Darstellung



Raumstruktur (Abb. 3c)

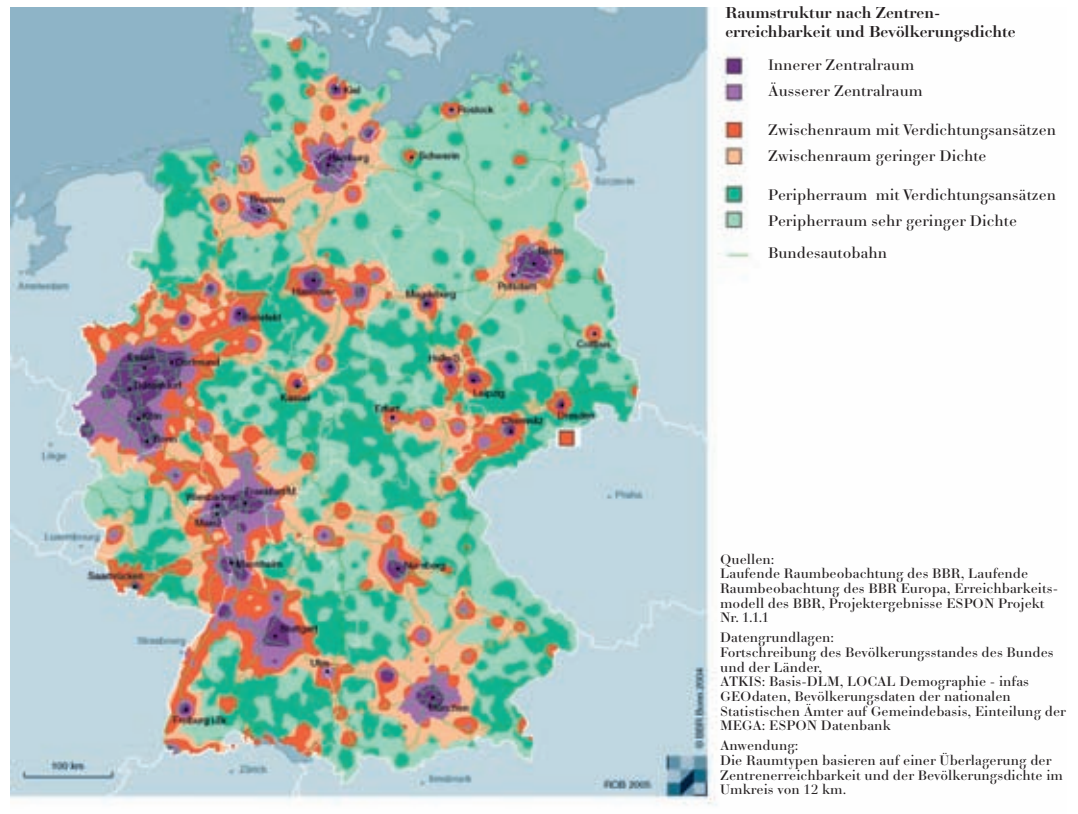


Abb. 3 c: Karte zur Raumstruktur des BBR 2004/2005

bei der Nutzbarmachung des Raumordnungsberichtes für den Leitbildprozess (vgl. Raumordnungsbericht, S. 21)

Aus der Vielzahl an Impulsen, die zu Beginn des Jahres 2004 in den Leitbildprozess Eingang fanden, ist eine Publikation des BBR (Stiens 2003) besonders erwähnenswert, weil sie eine grundsätzliche Debatte über Raumentwicklungsperspektiven und mögliche Raumentwicklungspolitiken anstieß. Die Studie setzt sich in Szenariennform mit den Perspektiven der räumlichen Entwicklung in Deutschland bei verschiedenen politökonomischen Kontexten auseinander.

Immer wieder wurde im Laufe des Diskurses auch der Blick auf die Europäischen Nachbarländer geworfen. Neben Gästen, die über ihre Arbeit berichteten, wurde auch eine Expertise über nationale Leitbilder zur Raumentwicklung in Europa vergeben (Kunzmann 2004).

Zwischen Werben und Suchen

Im Frühjahr 2004 fanden sich etwa 25 Teilnehmer zu einem zweiten Workshop zusammen. Neben Mitarbeitern des BMVBW und des BBR waren Experten aus der Raumwissenschaft, der Landesplanung und der Regionalplanung/Re-

gionalentwicklung geladen. Zu dieser Zeit war der Diskussionsprozess schon so weit gereift, dass sich deutliche Innovationen bei der Entwicklung der neuen Leitbilder abzeichneten. Es wurde in einem Vorbereitungspapier sogar die These vertreten, die Wirkung des veränderten Kontextes sei so tiefgreifend, dass der Raumordnung mit ihrer bisher dominierenden Philosophie des regionalen Ausgleichs der Boden entzogen werden könnte. Deshalb stelle sich nun die Frage, ob und mit welcher Neuorientierung erfolgreich und für den Staat nutzbringend auf die Veränderungen reagiert werden könne. In diesem Sinne sind mehrere Impulsbeiträge zum Workshop zu sehen:

Seitens des federführenden Ministeriums wurden die Zugangsperspektiven des Bundes zur aktuellen Leitbilddiskussion dargestellt. Dabei sind im Nachhinein zwei Thesen von besonderem Interesse: Zum einen wurde vermutet, es zeichne sich eine Neuaufgabe der Diskussion «Starke stärken oder Schwachen helfen» ab. Diese Diskussion sei nicht neu, sondern habe in der Raumordnung der 1970er-Jahre schon Gewicht gehabt. Man tue sich aber keinen Gefallen, wenn man die Diskussion auf ein «Entweder-oder» zuspitze. Des Weiteren gebe es eine offensichtliche Kluft zwischen alten raum-

ordnerischen Typologien und neuen Mustern der Raumentwicklung. So hätten sich beispielsweise die siedlungsstrukturellen Regions- und Kreistypen des BBR als räumliche Analyseebene überholt. Ebenso seien klassische raumordnerische Raumkategorien als Handlungsebene für die Zukunft ungeeignet. Man müsse jetzt nach einem neuen räumlichen oder thematischen Fokus suchen (vgl. auch Kap. 2 «Wesentliche Neuerungen»).

Von einem Mitarbeiter des niederländischen Directoraat-Generaal Ruimte wurde über vergleichbare Neuorientierungsprozesse berichtet. Angesichts von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen sei der Entwurf einer Fünften Raumordnungsnote, die in der Tradition klassischer niederländischer Raumordnung gestanden habe, nicht angenommen worden. Stattdessen sei mit der Regierungserklärung von 2003 ein neuer Akzent gesetzt worden. Man spreche jetzt mehr von Raumentwicklung statt von Raumordnung. Dabei solle mit dem Strom der gesellschaftlichen Entwicklungen geschwommen werden – anstelle ihnen zu begegnen. Strategische Raumentwicklung werde als Feld von nationaler Bedeutung gesehen, und dementsprechend bereite man nun ein raumordnerisches Leitprogramm (*Nota Ruimte*) vor, das verschiedene Fachpolitiken zusammenbinde. Die Vision für die Niederlande laute «Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Niederlande durch starke Städte und vitale ländliche Gebiete». Dieses raumordnerische Leitprogramm wurde 2006 verabschiedet (www2.vrom.nl/notaruimte).

Seitens des BBR wurden neue Karten der siedlungsstrukturellen Ausgangssituation für die zu entwickelnden Leitbilder vorgestellt. Es handelte sich um neuere empirische Zugänge für die siedlungsstrukturellen Grundparameter Dichte, Zentralität und Erreichbarkeit. Aus diesen Entwürfen ging nach einigen Überarbeitungsrunden die neue Karte «Raumstruktur» hervor, die sowohl in den Raumordnungsbericht 2005 wie in das abschliessende Diskussionspapier des Leitbildprozesses Eingang fand (vgl. Abb. 3c).

Mit diesen Beiträgen wurde für eine veränderte Denk- und Sichtweise geworben und die konzeptionelle Entwicklung der Leitbilder auf die angesprochenen Aspekte gelenkt. Der Workshop zeigte jedoch ein sehr heterogenes Meinungsbild. Eine echte Fokussierung gelang noch nicht, doch in einer Hinsicht kam es zu konkreten Fortschritten. Der Workshop war so strukturiert worden, dass die Diskussion über räumliche Zukunftsperspektiven entlang von

Raumkategorien (Metropolregionen, Brückenräume, periphere Räume) geführt wurde. Diese Vorgehensweise erwies sich nicht als tragfähig, weil dann das Wachstums- und Innovationsziel für die Metropolregionen monopolisiert worden wäre. So schälte sich nach den theoretischen Überlegungen auch im Diskurs heraus, dass keine Leitbilder für Teilräume oder Raumkategorien entwickelt werden sollten (z.B. Entwicklung für Metropolregionen). Leitbilder sollen sich auf das ganze Bundesgebiet beziehen, auch wenn sie gewisse räumliche Akzente setzen.

Die Geburt der neuen Leitbilder

Der zweite Workshop im Frühjahr 2004 hatte – obwohl es sich dabei im Grunde um eine kleine Veranstaltung handelte – die Möglichkeiten und Grenzen des Diskurses angedeutet. Mit jedem Beitrag konnten weitere Impulse, Argumente und Einschätzungen die Diskussion bereichern. Es entwickelte sich auch ein Gespür für das Relevanzempfinden der Fach-*Community*. So zeichneten sich Konturen für den weiteren Arbeitsprozess ab. Man kann sich durchaus an den Entwicklungsprozess eines Fotos erinnern fühlen, wenn im Entwicklungsbad die hellen und dunklen Stellen auf dem Papier ein Bild erahnen lassen. Und gleichzeitig hinkt dieser Vergleich. Das entstehende Bild bleibt im Diskussionsprozess nämlich unscharf und kann sogar wieder blasser werden. Hier zeigen sich die Grenzen des Diskurses. Er erzeugt aus sich heraus keine neuen Leitbilder.

Der Planungstheorie ist dieses Phänomen durchaus bekannt. Vor der Planung sollte die Analyse liegen, aber eine auch noch so breite und tiefe Analyse erzeugt keinen Plan. Jede Analyse braucht Deutungen, Lesarten, Interpretationen – also kreative Prozesse. Und um Willkür und Zufall klein zu halten, bedarf es dabei ebenfalls Verfahren des Diskurses mit Rückkopplungen. In diesem Sinne war die Zeit vom Frühsommer bis zum Herbst 2004 durch viele interne Diskussionsrunden des inneren Arbeitsteams (Leiter des Begleitprojekts, leitender Beamter des Ministeriums und Projektleiter des BBR) geprägt. Sukzessive entstanden dabei Fassungen eines Eckpunktepapiers, das schrittweise bis auf ungefähr zwanzig Seiten anwuchs.

Im Sommer 2004 schälte sich in internen Arbeitsrunden die Struktur von drei Leitbildern heraus. Zentral waren drei Begriffe, die dem weiteren Leitbilddiskurs die Richtung gaben: (a) entwicklungsorientierte Netze, (b) Daseinsvorsorge in Zentren, und (c) Management von Raumnutzungen. Hinter diesen Begriffen standen auch erste räumliche Vorstellungen, die zu-

nächst aber nur vage beschreibend dargestellt wurden. Mit drei Deutschland-Skizzen wurden dann erste Bilder in die Diskussion eingebracht. Diese Phase kann man rückblickend als Geburt der neuen Leitbilder bezeichnen.

Der Vollständigkeit halber muss man erwähnen, dass zwischenzeitlich mehrfach auch ein viertes Leitbild «Europa» in der Diskussion war. Die weitere Diskussion führte aber dann zu dem Ergebnis, die europäische Dimension einerseits in den Ausgangsbedingungen angemessen darzustellen und andererseits in den drei Leitbildern jeweils die europäischen Bezüge deutlich zu machen.

Im Herbst 2004 entstand schliesslich der erste Entwurf des so genannten Diskussionspapiers, das dann in seinen verschiedenen Varianten den weiteren Leitbildprozess prägte. Nachdem mit diesem Arbeitsdokument konkrete Vorstellungen der neuen Leitbilder auf dem Tisch lagen, war es sinnvoll, diese im fachlichen Diskurs zu testen und weiter zu entwickeln. Hierzu wurden neun Experten angesprochen und gebeten, das Diskussionspapier zu prüfen, zu kommentieren und Anregungen zur Weiterentwicklung zu geben. Bis Anfang 2005 lagen dann sieben schriftliche³ und zwei mündliche⁴ Stellungnahmen vor. Die Stellungnahmen wurden im Rahmen des Begleitprojekts aufgearbeitet und in einem etwa 100-seitigen Bericht dokumentiert und reflektiert.

Sieben der neun Befragten stimmten dem Grundtenor des Papiers mit seiner Betonung des Entwicklungs- und Wachstumsgedankens zu. Zwei äusserten sich kritisch mit der Begründung, das Papier atme einen neoliberalen Zeitgeist und es rücke zu sehr von der Ausgleichsorientierung der Raumordnung ab. Ungeachtet

der Zustimmung wurde aber auch ein Weiterentwicklungsbedarf des Papiers gesehen. So seien

- der Anlass bzw. Hintergrund der Umorientierung deutlicher herauszuarbeiten,
- die räumliche Umstrukturierung in Folge der veränderten Rahmenbedingungen deutlich zu thematisieren,
- die Neuinterpretation der «Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen» zu konkretisieren, und
- Handlungsstrategien zu erarbeiten.

Aufbauend auf diesen Anregungen und Empfehlungen wurde das Diskussionspapier dann im Frühjahr 2005 umfassend überarbeitet und weiter ausformuliert. Dabei zeigte sich auch, dass der Reifeprozess der sich abzeichnenden drei Leitbilder noch sehr unterschiedlich war. Während die Leitbilder «Wachstum» und «Daseinsvorsorge» – wie sie seinerzeit kurz genannt wurden – schon deutliche Konturen aufwiesen und viele Bezüge zur Praxis der Raumordnung (z.B. Metropolregionen oder Anpassung von Zentrale-Orte-Konzepten) herstellen konnten, war das dritte Leitbild «Management von Raumnutzungen» noch konturenarm. Diese Lücke galt es in den weiteren Überarbeitungsrunden zu schliessen.

Die Übersetzung der Ideen in Karten

Wer von Leitbildern spricht, erwartet nicht nur Texte, sondern auch Karten. Sie stellen sich als Verdichtung von Ideen dar und schaffen gleichzeitig einen Raumbezug. Das Prinzipienhafte eines Textes, dem gerade dann leicht zugestimmt werden kann, wenn man sich räumlich nicht unmittelbar betroffen fühlt, erfährt durch Karten jene räumliche Konkretisierung, die für

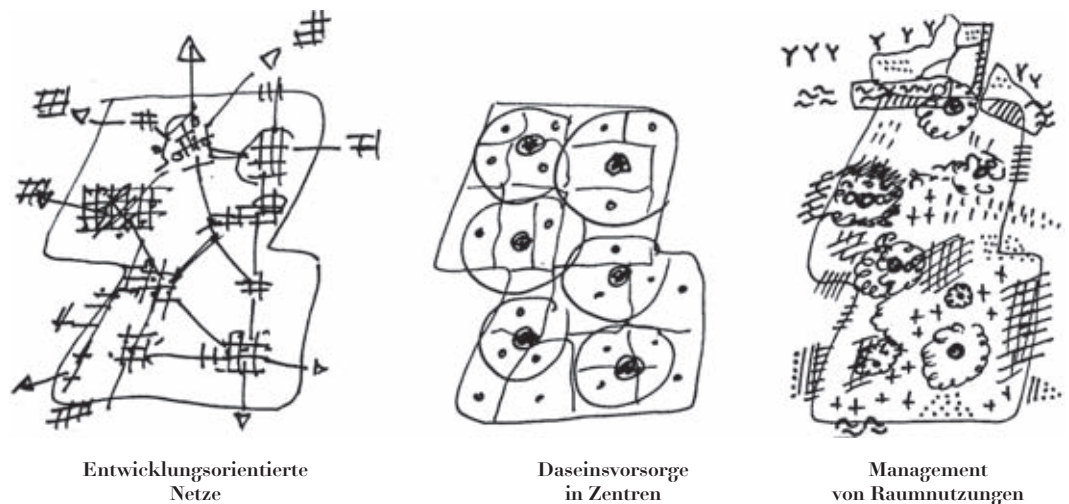


Abb. 4 a–c: Die Geburt der Leitbilder (Skizze Sinz Sommer 2004)

den politischen Diskussionsprozess wichtig ist. Die Übersetzung der Leitbildideen in Karten war deshalb ein wichtiger Schritt im Leitbildprozess.

Bewusst war im Leitbildprozess zunächst auf die Vorlage von Leitbildkarten verzichtet worden. Stattdessen wurde mit Texten und räumlich unverbindlichen Skizzen gearbeitet. Spätestens ab Anfang 2005 war die Zeit jedoch reif für eine Anreicherung der Ergebnisse um Leitbildkarten. Ihre Erarbeitung durch das BBR erwies sich als ein länger anhaltender, vielstufiger Prozess, in dem sukzessive der Weg von Analysekarten zu Leitbildkarten gefunden wurde.

Im Hinblick auf die Diskussion über *evidence-based planning* war hier eine interessante Erfahrung zu machen. Es gelang nämlich zu Beginn nicht ohne weiteres, die in Texten formulierten Ideen angemessen in Karten zu übersetzen. Seitens der Bearbeiter wurde angemerkt, man könne nicht einfach frei Karten gestalten. Erforderlich sei eine seriöse Datenbasis, die dann in Karten umzusetzen wäre. Das ist ein verständliches Argument für eine Institution, die zu Recht auf ihre Raumbearbeitung stolz ist. Es führte aber auch zu drei Problemfeldern:

- Der Wunsch, Karten nur auf der Basis von Fakten zu produzieren, mündete zunächst in Analysekarten, nicht jedoch in prospektive Leitbildkarten.
- Der Anspruch, nur datenbasierte Karten anzufertigen, führte dazu, dass einige Gedanken aus den Texten nicht in die Karten einfließen können. So wurde beispielsweise die räumliche «Abschichtung» des Metropolregionenansatzes statistisch über wirtschaftliche Wachstumsräume ermittelt. Im Ergebnis schlug dann die wirtschaftliche Performance, nicht aber die funktionale Rolle bestimmter Grossstädte in ihrem regionalen Kontext durch. Die Metropolregionen sind hingegen im politischen Prozess mit viel mehr Pragmatik festgelegt worden. Bei ihnen vermischen sich Performance, Rolle und Konzepte der Selbstorganisation.
- Die Faktenorientierung bei der Kartenerstellung führte schliesslich auch dazu, zunächst auf traditionelles Kartendesign zurückzugreifen. In verschiedenen Arbeitsrunden, in denen immer wieder auch Kartenbeispiele aus Frankreich, der Schweiz und den Niederlanden zur Inspiration herangezogen wurden, gelang dann jedoch eine kreative Veränderung des Kartenbildes.

Die letztlich erarbeiteten Karten entsprachen weitgehend der Intention des bis dahin vorliegenden Textes. Sie haben auch den weiteren Prozess im Wesentlichen überdauert. Obwohl

sie gerade in der politischen Abstimmungsphase mit den Ländern noch vielfach umgearbeitet wurden, blieben sie in ihren Grundzügen und ihrem Design bestehen.

Handlungsorientierung und Verfeinerungen der Leitbilder

Dem Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen von 1993 war erst zwei Jahre später ein Handlungsrahmen (BMBAU 1995) gefolgt. Beim Leitbildprozess 2003–2006 sollte die Handlungsorientierung mit der Leitbildentwicklung verknüpft werden. Dies erwies sich jedoch als nicht so einfach. Das Ringen um das angemessene Verständnis der Raumentwicklung, über die Grundorientierung der Leitbilder sowie deren Ausformulierung liess lange Zeit keine handlungsorientierten Antworten zu. Es bestand bei den Beteiligten des Diskurses weitgehende Einigkeit darüber, dass man sich zunächst einmal über die Grundlagen verständigen müsste. Im Frühsommer 2005 wurde dann aber das Thema Handlungsorientierung auf die Tagesordnung gesetzt. Zu diesem Zweck wurde ein dritter Workshop mit etwa 30 Experten aus der Wissenschaft, der Landesplanung und einigen Fachministerien des Bundes organisiert.

Zur Vorbereitung des Workshops waren im Vorfeld «Prinzipien für Handlungsansätze» formuliert worden. Erstens zählt dazu das Verständnis, eine die Leitbilder umsetzende Raumentwicklungspolitik als sektor- und ressortübergreifende Netzwerkpolitik anzulegen. Dafür müsste die Raumordnung in Bund und Ländern verstärkt den Zugang zu den Sektorpolitiken finden und darüber hinaus auch Stiftungen, Verbände, NGOs und andere Raumentwicklung-Engagierte als potenzielle Partner sehen. Plakativ wurde das auf folgende Formel gebracht: «Bei den Handlungsansätzen zu den Leitbildern komme es nicht darauf an, dass Raumordnung darauf stehe, sondern dass Raumentwicklung darin sei.» Zweitens solle man sich bei den Handlungsansätzen – zumindest zu den Leitbildern «Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum» und «Sicherung der Daseinsvorsorge» – auf die räumliche Seite der aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen «Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsplätze» sowie «Gerechtigkeit und Zumutbarkeit von Veränderungen» fokussieren. Die grossen Reformthemen in Deutschland seien zwar nicht zuvorderst räumlich strukturiert, aber sie hätten eine eindeutige räumliche Komponente. Hier sollten die neuen Leitbilder der Raumentwicklung ansetzen und hieraus ziehen sie ihre gesellschaftliche Relevanz. Erfolgversprechende

Handlungsansätze müssten deshalb über eine Sammlung von *Ad-hoc*-Projekten und Modellvorhaben hinausgehen. Sie sollten in klarem Bezug zu den gesellschaftlichen Veränderungen stehen und deren räumliche Seite reflektieren.

Die Diskussion auf dem Workshop verlief allerdings etwas allgemeiner als erhofft und nahm nur partiell und im Fazit Bezug auf die Handlungsorientierung. Zu gross war der Bedarf, über die Grundrichtung der neuen Leitbilder zu sprechen. Mehrere Teilnehmer des Workshops äusserten sich jedoch zusätzlich schriftlich zu den bereitgestellten Unterlagen und unterbreiteten handlungsorientierte Vorschläge. So gelang es doch, aus den Überlegungen und Anregungen jeweils Kapitel zur Handlungsorientierung zu entwickeln. Sie hatten in den weiteren Diskussionen jedoch nur partiellen Bestand. Das endgültige Leitbildpapier enthält letztlich nur einen exemplarischen Ausblick auf Handlungsansätze, nicht jedoch einen integrierten Handlungsrahmen.

Zusätzliche Anregungen zur Verfeinerung der Leitbilder, und zwar sowohl des Textes wie der Leitbildkarten, konnten in dieser Phase noch aus dem Raumordnungsbericht der Schweiz gezogen werden, der gerade veröffentlicht worden war (ARE 2005). Der Direktor des Amtes für Raumentwicklung Pierre-Alain Rumley war mehrere Male zu Gast in Deutschland, um die Schweizer Überlegungen vorzustellen und sich an den Diskussionen zu beteiligen.

Fachtagung in Bonn

Im Sommer 2005 wurde der durch das Begleitprojekt betreute Diskurs planmässig abgeschlossen, indem das Ergebnispapier auf einer grossen Fachtagung vorgestellt und diskutiert wurde. Etwa 200 Gäste folgten der Einladung zur Tagung im September nach Bonn. Der Text des 60-seitigen Diskussionspapiers mit den Leitbildkarten (BMVBW, BBR, BFAG 2005) war im Vorfeld verschickt worden und bildete die Grundlage der Diskussion.

Zum wiederholten Male musste sich der Strategieentwurf dem Diskurs der Fachöffentlichkeit stellen. Der Grundtenor glich hier den vorangegangenen kleineren Runden: Mehrheitliche Zustimmung im Grossen und Ganzen und Vorschläge zur Weiterentwicklung und Vertiefung im Einzelnen. Daneben gab es – wie bereits in den Runden zuvor – auch einige kritische Stimmen, mit zum Teil sehr grundsätzlichen Einwänden vor allem im Hinblick auf die Schwerpunktverlagerung zugunsten von Wachstum und Entwicklung. Abgerundet wurde die Fachtagung durch eine Podiumsdiskussion

mit Vertretern aus dem benachbarten Ausland, die auf vergleichbare Perspektivdiskussionen in ihren Heimatländern eingingen und so verdeutlichten, wie sehr die deutsche Diskussion ähnliche Fragen und Antworten thematisiert hat.

Politischer Diskurs

Neben dem fachlich-wissenschaftlichen gab es auch einen politischen Diskurs der für die Ausformulierung der Leitbildideen und den politischen Adaptionsprozess von entscheidender Bedeutung war. Ein noch so gut organisierter, aber rein fachlicher Diskurs, hätte nicht zu einer politisch verabschiedeten Neuausrichtung der Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik geführt. Elemente des politischen Diskurses waren die Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht, die Empfehlungen des Beirats für Raumordnung, die teilweise Abstimmung mit Fachpolitiken und Interessenträgern auf Bundesebene, sowie insbesondere die Abstimmung in den Gremien der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO).

Raumordnungsbericht 2005 und Stellungnahme der Bundesregierung

Ein wichtiges Instrument der wissenschaftsbasierten Raumplanung auf Bundesebene und zur Koordination raumbedeutsamer Fachpolitiken sind die Raumordnungsberichte. Sie sind dem Deutschen Bundestag vorzulegen und enthalten nach der Vorgabe des Raumordnungsgesetzes

- Analysen und Prognosen zur Raumentwicklung,
- Angaben zu durchgeführten und beabsichtigten raumbedeutsamen Planungen und Massnahmen,
- Angaben zur Verteilung der raumwirksamen Mittel des Bundes und zu den
- Auswirkungen der EU-Politiken auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes.

Die Raumordnungsberichte werden vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung in regelmässigen Abständen erarbeitet und durch das für die Raumordnung zuständige Bundesministerium dem Parlament zugeleitet. Dieses Verfahren stellt eine Neuerung gegenüber den nach dem Raumordnungsgesetz von 1965 vorgeschriebenen abgestimmten Regierungsberichten dar. Es hat den Vorteil, dass der Bericht nicht unmittelbar von der Regierung selbst, sondern von einer wissenschaftlich unabhängigen, gleichwohl nachgeordneten Behörde erstattet wird. Eine Abstimmung innerhalb der Regierung findet nur über die Stellungnahme zum Bericht statt, mit der er dem Parlament zugeleitet wird.

Der Raumordnungsbericht 2005 (BBR 2005) wurde zu einem Zeitpunkt auf den Weg gebracht, zu dem die Fortschreibung der raumordnerischen Leitbilder noch nicht auf der Tagesordnung stand. Deshalb war er zunächst nicht themenzentriert, sondern dem gesetzlichen Auftrag entsprechend analytisch umfassend aufgebaut. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Bericht lediglich eine wertungsfreie Präsentation der Regionalindikatoren der vom BBR betriebenen «Laufenden Raumbeobachtung» darstellen sollte. Er befasste sich im analytischen Teil schwerpunktmässig mit dem demographischen Wandel, mit der Siedlungsentwicklung, mit räumlichen Verflechtungen und mit Fragen der Nachhaltigkeit. Je konkreter sich die Themen der neuen Leitbilder abzeichneten, desto mehr wurden sie auch in den Entwürfen zum Raumordnungsbericht angesprochen: Öffentliche Daseinsvorsorge, wachstumsorientierte Regionalentwicklung, Landschaftsentwicklung und Freiraumschutz wurden zu eigenständigen Kapiteln unter der Überschrift «Räumliche Herausforderungen». Auch den Metropolräumen, die im Leitbildprozess eine wichtige Rolle mit hoher politischer Aufmerksamkeit spielten, wurde ein eigener analytischer Beitrag gewidmet. Hier wurde jedoch auch deutlich, dass die analytischen Befunde nicht 1:1 in das Leitbildkonzept überführt werden konnten.

Die Bewertung der Metropolfunktionen deutscher Grossstadregionen (Entscheidungs- und Kontrollfunktion, Innovations- und Wettbewerbsfunktion, *Gateway*-Funktion) im Raumordnungsbericht anhand von 24 Indikatoren zeichnet ein objektives Bild der unterschiedlichen Bedeutung auch derjenigen Regionen, die durch politischen Beschluss bereits im raumordnungspolitischen Handlungsrahmen als europäische Metropolregionen herausgestellt wurden. Ausserdem macht der Raumordnungsbericht deutlich, dass keineswegs alle «ernannten» Metropolregionen auch Wachstumsmotoren im europäischen Wettbewerb sind. Andererseits ist das Indikatorengerüst des Berichts nicht dazu geeignet, die Frage zu beantworten, wie engagiert eine Region ihre Rolle als Metropolregion wahrnimmt, welche Formen einer erfolgreichen *regional governance* entwickelt wurden und auf welche Weise die regionalen Kräfte über Gemeinde- und Landesgrenzen hinweg gebündelt werden konnten. Letzteres ist aber von mindestens ebenso grosser Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit einer Metropolregion, wie die objektiv messbaren Metropolfunktionen der Zentren. Deshalb enthält das Leitbild «Wachstum und Innovation»

auch solche Metropolregionen, die sich ihren Platz in der europäischen «Champions-League» der Stadregionen erst noch erobern müssen, aber – bildhaft gesprochen – bereits jetzt einen erheblichen Trainingsfleiss an den Tag legen.

So wie der Raumordnungsbericht Mitte 2005 vorgelegt wurde, enthielt er analytische Befunde und handlungsorientierte Interpretationen, die in Teilen mit den Leitbildthemen korrespondierten. Er war jedoch nach wie vor thematisch wesentlich breiter angelegt als die Leitbilder und enthielt in dieser Form nur einen Teil der Evidenz, die zur Begründung der Leitbilder notwendig war. Das BBR hat deshalb im weiteren Verlauf spezielle Dossiers zu den Leitbildern erarbeitet, die in einem Begleitdokument zusammengefasst sind. Der thematische und argumentative Abstand zwischen Bericht und Leitbildern ist nicht auf mangelnde Koordination zurückzuführen, sondern eher eine Folge des Selbstverständnisses der Berichterstatter. Das BBR versteht sich als wissenschaftlich unabhängiges Politikberatungsinstitut, das den Schritt von der Deskription zur Präskription weniger bei sich selbst, als bei den politischen Adressaten seiner Berichte verortet sieht.

Das Ministerium hat die Brücke zwischen Bericht und Leitbildern mit der Stellungnahme zu schlagen versucht, die die Bundesregierung abzugeben hat, bevor sie den Bericht dem Parlament vorlegt. Diese Stellungnahme (BMVBW 2005) referiert diejenigen Aussagen des Berichts, die aus Sicht der Bundesregierung besonderes politisches Gewicht haben, in einer Art wertenden Kurzfassung. Davor jedoch bekennt sich die Bundesregierung zu ihrer raumentwicklungspolitischen Verantwortung und benennt die drei Themen der Leitbilder als tragende Elemente ihrer Strategie. Die Stellungnahme vollzieht damit den notwendigen Schritt der Deutung und Wertung des Evidenz-Dokuments Raumordnungsbericht. Sie ist jedoch keine streng deduktive Herleitung der Leitbildinhalte aus den Befunden des Berichts, sondern eine Art «selektive Wahrnehmung» dessen, was für die politische Agenda verwertbar schien.

Beirat für Raumordnung

Der für die Raumordnung zuständige Bundesminister wird durch einen Beirat für Raumordnung unterstützt, dem neben Repräsentanten der kommunalen Selbstverwaltung und Sachverständigen aus einschlägigen Wissenschaftsdisziplinen auch Vertreter von gesellschaftlichen Gruppen und Nicht-Regierungs-Organisationen angehören. Er berät den Minister in Grundsatzfragen der Raumordnung. Der Beirat

wurde deshalb auch in die Diskussion der Leitbilder einbezogen und hat dazu verschiedene Stellungnahmen abgegeben.

In einer zusammenfassenden Empfehlung (Beirat 2005) vom September 2005 betonte der Beirat, dass die Raumordnung unter den veränderten nationalen und regionalen Bedingungen sowie durch die globalen Trends einerseits einen Bedeutungszuwachs zur Sicherung der ökonomischen und sozialen Entwicklung, zur Förderung der ökologischen Belange und der kulturellen Identität erfahre, andererseits ergäben sich aber deutliche Veränderungen für Zielorientierung, Leitbilder, Instrumente, Prozesse und Zuständigkeiten bzw. Akteure. So könne es aus Sicht des Beirates für Raumordnung weder um eine – schon auf Grund der begrenzten finanziellen Ressourcen nicht mehr mögliche – schlichte Fortsetzung einer flächendeckenden Ausgleichspolitik gehen, noch um den Verzicht auf jedweden Steuerungsanspruch des Staates, der gerade auch in Wachstumsregionen immer wichtiger werde.

Der Beirat unterstützte in seiner Empfehlung das Erfordernis wie auch die Erarbeitung eines «Neuen Leitbildes der Raumentwicklung». Er hielt das Vorgehen wie auch die Grundüberlegungen für angemessen und fruchtbringend. Der Beirat empfahl eine weitere intensive fachliche, öffentliche und politische Diskussion. Er betonte die Notwendigkeit weiterer Schritte zur Präzisierung und Ausdifferenzierung der Einzelleitbilder sowie zur Konkretisierung von Handlungskonzepten und Massnahmen und zu deren evaluierenden Erprobung.

Abstimmung in den Gremien der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)

Nach dem Raumordnungsgesetz hat das Bundesministerium seine Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes in Zusammenarbeit mit den für Raumordnung zuständigen obersten Landesbehörden zu entwickeln. Die dafür vorgesehene Plattform ist die MKRO, in der Bund und Länder gleichberechtigte Mitglieder sind. Es handelt sich um ein Abstimmungsgremium, das seine Beschlüsse in der Regel im Konsens fasst und in dem der Bund traditionell für die meisten inhaltlichen Inputs verantwortlich zeichnet.

Die Gremien der MKRO wurden von Anfang an in den Leitbildprozess einbezogen. Zunächst, indem sie über Konzept und Inhalte des Raumordnungsberichts und die Stellungnahme der Bundesregierung informiert wurden, später unmittelbar bei der Erarbeitung des Leitbilddokuments, das zwar als Papier

des Bundes verstanden wird, seinen Wert als Raumentwicklungsstrategie jedoch nur durch die Zustimmung der Länder erhält, die für verbindliche Raumordnungspläne und operative planerische Massnahmen in der Bundesrepublik Deutschland eine Alleinzuständigkeit haben. Der Hauptausschuss der MKRO – das Gremium der leitenden Beamten von Bund und Ländern – hat sich seit Mitte 2004 in insgesamt fünf Sitzungen mit den Leitbildern auseinandergesetzt und ihre Inhalte wesentlich mitgestaltet. Politische Treibkräfte und Debatenschwerpunkte waren das Konzept der Metropolregionen und die Frage, wie den Problemen ländlich-peripherer Regionen angemessen Rechnung getragen werden kann.

Insbesondere die Bemühungen der Stadtregionen Nürnberg, Hannover, Rhein-Neckar und Bremen, zusätzlich zu den im Handlungsrahmen benannten sieben Metropolregionen von der MKRO mit diesem Prädikat versehen zu werden, haben die Leitbilddebatte entscheidend vorangetrieben. Dazu nutzten sie auch ihr Kooperationsgremium, den «Initiativkreis Metropolregionen» (www.deutsche-metropolregionen.org).

Es wurde deutlich, dass sich in einem Teil dieser Regionen breite Koalitionen aus engagierten Oberbürgermeistern, Landräten, Unternehmern und regionalen Institutionen bildeten, die mit ihrem Anliegen auch auf ein wachsendes öffentliches Interesse stiessen und in der Lage waren, ihre jeweiligen Landesregierungen zum Promotor ihrer «Bewerbung» zu machen. Der damit ausgelöste Wettbewerb setzte erhebliche Kräfte frei. Selten zuvor ist es gelungen, nur durch eine strategische Leitidee ohne zusätzliche Fördermittel oder planerische Instrumente neue regionale Initiativen anzustossen und erfolgreich voranzubringen. Dies kann bereits jetzt als ein Erfolg der Leitbilddiskussion gewertet werden. Die MKRO hatte bei ihrem Beschluss über die Eckpunkte der Leitbilder (MKRO 2005) den vier «Kandidatenregionen» die Aufnahme in den Kreis der Metropolregionen bereits fest zugesagt.

Die Frage der angemessenen Berücksichtigung ländlicher Räume im Rahmen der Leitbilder war bis zum Schluss ein wesentlicher Konfliktpunkt innerhalb und ausserhalb der MKRO. Verständlicherweise legten insbesondere die grossen Flächenländer Wert darauf, dass der ländliche Raum nicht als Restkategorie ausserhalb der Metropolregionen erschien. Das Leitbild «Wachstum und Innovation» wurde mit dieser Zielrichtung mehrfach modifiziert und ergänzt. Inzwischen nehmen die Aussagen zu

Wachstumspolen im ländlichen Raum, zu Stabilisierungsräumen, zur Partnerschaft zwischen Zentren und Peripherie sowie zur Notwendigkeit von Verantwortungsgemeinschaften und regionalem Ausgleich mehr Raum in diesem Leitbild ein als die Metropolregionen selbst. Dennoch wird das Leitbild von einigen immer noch als Abkehr vom ländlichen Raum interpretiert.

Abstimmung mit Fachpolitiken und Interessenträgern auf Bundesebene

Die raumwirksamen Fachpolitiken des Bundes waren offiziell über die Abstimmung der Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht in die Leitbilddebatte eingebunden. Darüber hinaus waren sie ebenso wie ausgewählte Vertreter von Interessenverbänden zu den Fachveranstaltungen eingeladen. Auch über den Beirat für Raumordnung fand eine solche Einbindung oder zumindest Information statt. Dennoch ist es bisher nicht in befriedigendem Umfang gelungen, die z.T. interessengeleiteten Missverständnisse über den Charakter der Leitbilder insbesondere bei Stakeholdern des ländlichen Raumes und bei den für Ausgleichs- bzw. Subventionspolitiken für ländliche Räume zuständigen Ressorts auszuräumen. Dies wird eine wesentliche Aufgabe in der Umsetzungsphase der Leitbilder darstellen.

Beschluss der MKRO zu den Neuen Leitbildern

Wissenschaftlicher und politischer Diskurs verliefen zunächst parallel, wobei es schon zu einer frühen Phase immer wieder Rückkopplungen aus dem politischen in den wissenschaftlichen Diskurs gab. Nach der Leitbildkonferenz im September 2005 stand dann der politische Diskurs zur Ausformulierung, Verfeinerung und politischen Abstimmung im Zentrum. Im Juni 2006 wurden schliesslich die neuen Leitbilder der Raumordnung, wie sie in Kap. 2 dargestellt sind, einstimmig von der Ministerkonferenz für Raumordnung beschlossen (MKRO 2006).

Die Ministerkonferenz bekannte sich dabei ausdrücklich zur Neugewichtung des Entwicklungsziels, forderte jedoch zugleich, das Konzept der Verantwortungsgemeinschaften weiter auszuarbeiten. Sie erteilte den Auftrag, die Leitbilder den Fachkonferenzen für Wirtschaft, Agrarpolitik, Umwelt und Verkehr zur Stellungnahme zuzuleiten und auch die Ministerpräsidentenkonferenz der Länder damit zu befas-sen. Gleichzeitig betonte sie die Bedeutung des Themas «Demographie und Daseinsvorsorge». Sie forderte den verstärkten Einsatz von Mo-

dellvorhaben der Raumordnung und beschloss, sich auf ihrer nächsten Konferenz insbesondere mit grenzüberschreitenden metropolita-nen Verflechtungsräumen in Europa auseinander zu setzen.

Der Leitbildprozess im Lichte von «evidence-based planning»

Der Begriff *evidence-based planning* ist erst vor wenigen Jahren in der Planungsdiskussion aufgetaucht, nachdem er bereits in anderen Wissenschaften (z.B. *evidence-based medicine*) benutzt wurde. In die europäische Planungsdiskussion fand er mit dem britischen New-Labour-Programm *Modernising Britain* Eingang. Und in der europäischen Raumentwicklungsdiskussion wird von *evidence-based documents* gesprochen. (vgl. hierzu die Beiträge von Faludi und Waterhout, Davoudi, Böhme und Schön in diesem Heft.) Als Terminus ist *evidence-based planning* in der deutschen Diskussion bisher fast unbekannt. Die dahinter stehenden Gedanken sind es jedoch nicht. Eine «fakten- oder wissenschaftsbasierte Planung» erscheint vielmehr als etwas Selbstverständliches, denn Planung soll nicht «zufällig» oder «willkürlich» sein. Also steht vor der Planung die Analyse, die empirische Durchdringung der planungsrelevanten Sachverhalte. Andererseits gehört zum planerischen Common Sense auch das Wissen, dass empirische Analysen nicht automatisch Planungsvorgaben produzieren. Bei dem einfachen Schema «Aufgabe → Analyse → Planung» stecken entscheidende Teile des Planungsprozesses in den unscheinbaren Pfeilen. Sie liegen ausserhalb der eigentlichen Analyse. Zunächst: Wie wird die Aufgabenstellung definiert? Wie werden Analyseinhalt und Form bestimmt? Und dann später: Wie werden die Daten der Analyse gedeutet? Wie wird über Prioritäten und Posterioritäten entschieden? Wie kommt es anschliessend zu planerischen Aussagen? Planung ohne Analyse steht für Zufall oder Willkür. Aber Planung mit Analyse ist deshalb nicht automatisch zufalls- oder willkürfrei! In jedem Fall ist Planung kein Automatismus, der sich aus einer Analyse deterministisch ergibt. Jede Analyse braucht Deutungen, Lesarten, Interpretationen – also kreative Prozesse. Um Willkür und Zufall klein zu halten, bedarf es dabei Verfahren des Diskurses mit Rückkopplungen. So finden sich angemessene Deutungen, die einen breiten Rückhalt finden können. Es sind aber keine letzten Wahrheiten, sondern eher zeitgebundene Konsensvorstellungen.

Man kann den Prozess der Leitbildentwicklung durchaus als *evidence-based planning* oder besser als *evidence-driven planning* bezeichnen. Evidenz im Sinn

- eines verantwortungsvollen Umgangs mit politischen Herausforderungen,
- eines transparenten Umgangs mit Fakten und empirischen Ergebnissen,
- einer ständigen Reflexion von Ideen im fachöffentlichen Diskurs,

hat den Entstehungsprozess der Leitbilder geprägt. Entscheidend sind dennoch die kreativen Phasen des Prozesses gewesen, in welchen die Impulse bewertet und gedeutet wurden. In ihnen sind letztlich die neuen Leitbilder entstanden.

Anmerkungen

- 1 Den Auftrag erhielt das Büro für Angewandte Geographie mit dem verantwortlichen Projektleiter Prof. Dr. Jürgen Aring
- 2 Prof. Dr. Klaus J. Beckmann, TU Aachen; Prof. Dr. Rainer Danielzyk ILS NRW, Prof. Dr. Horst Zimmermann, ARL, Dr. Rob Kragt, Directoraat-Generaal Ruimte Niederlande
- 3 Prof. Dr. Hans H. Blotevogel, Universität Dortmund; Prof. Dr. Klaus Brake, Berlin; Prof. Dr. Gerald Braun, Universität Rostock; Prof. Dr. Rainer Danielzyk, ILS NRW; Prof. Dr. Ulf Hahne, Universität Kassel; PD Dr. Markus Hesse, FU Berlin; Dr. Rupert Kawka, BBR Bonn
- 4 Prof. Thomas Sieverts, Bonn; Prof. Dr. Claus-C. Wiegandt, Universität Bonn

Literatur

- ARE (Bundesamt für Raumentwicklung der Schweiz) (2005): Raumentwicklungsbericht. Bern.
- ARING, J. (2004): Modernisierung der Raumordnung. In: ILS NRW Hrsg. Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung? Dortmund, S. 39–49. (http://www.ils-shop.nrw.de/cgi-bin/ilsos/070194?id=WXeITBkc&mv_pc=49).
- ARING, J. (2005): Neue Leitbilder der Raumentwicklung. In: Raumplanung 123, S. 277–279.
- BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG BEIM BUNDESMINISTER FÜR

VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN (2005): Zusammenfassende Empfehlungen an den Bundesminister für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (Beschlussen auf der 3. Sitzung des Beirats für Raumordnung am 24. September 2005).

BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Deutschland) (2005): Raumordnungsbericht 2005 BBR-Berichte Bd. 21. Bonn.

BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1993): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Bonn.

BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1995): Raumordnungspolitische Handlungsrahmen. Bonn.

BMVBW (2005): Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht 2005 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. (<http://www.bbr.bund.de/index.html?raumordnung/raumentwicklung/rob2005.htm>)

BMVBW, BBR, BFAG (2005): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Diskussionspapier (zur Leitbild-Konferenz am 01.09.2005 in Bonn). Vervielfältigte Broschüre.

GATZWEILER, P. (2005): Raumebeobachtung. In: ARL Hrsg. Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 841–844.

KUNZMANN, K. R. (2004): Räumliche Leitbilder in Europa. September 2004. Unveröffentlichtes Manuskript.

Lutter, H. (2005): Raumordnungsberichte: In: ARL Hrsg. Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 872–877.

Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ (2006): Nota Ruimte. Ruimte voor Ontwikkeling. Samenvatting. (<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=6033>)

MKRO (2005): Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien. Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28.04.2005 in Berlin.

MKRO: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der 33. Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. Juni 2006. Berlin.

STIENS, G. (2003): Szenarien zur Raumentwicklung. Raum- und Siedlungsstrukturen 2015/2040. (Forschungen des BBR, Bd. 112). Bonn.

Dr. Jürgen Aring
Professor für Stadt-
und Regionalplanung
Universität Kassel
Consultant, Büro für Angewandte
Geographie
Klosterstr. 84
53340 Meckenheim
Deutschland
aring@t-online.de

Dipl.-Ing. Manfred Sinz
Leiter der Unterabteilung
Raumentwicklung und Struktur-
politik im deutschen Bundesmi-
nisterium für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung
Kraussenstrasse 17–20
10117 Berlin
Deutschland
manfred.sinz@bmvbs.bund.de