

## Konzeptionen der Raumordnung

*I. Überblick; II. Konzeption der Gebietskategorien; III. Konzeption der Zentralen Orte und Achsen; IV. Regionen-Konzeption; V. Konzeption der ausgeglichenen Funktionsräume; VI. Konzeption der Vorranggebiete; VII. Teilräumliche informelle Konzepte; VIII. Verknüpfung mit der Umweltpolitik; IX. Ausblick*

### I. Überblick

Konzeptionen verknüpfen Ziele mit zugehörigen Instrumenten.

Raumordnung und Landesplanung haben bisher Konzeptionen für

- Gebietskategorien (Verdichtungsräume und ländliche Räume),
- Zentrale Orte und Achsen,
- Regionen und
- Vorranggebiete

entwickelt. Ein Kompromiss zwischen der Regionen- und der Vorranggebiete-Konzeption ist die Konzeption für

- ausgeglichene Funktionsräume.

Die Konzeptionen haben für die Landesplanung der Bundesländer zentrale Bedeutung und werden hier in den Mittelpunkt gestellt; sie stellen zugleich eine für die Regionalplanung in dem jeweiligen Bundesland verbindliche Vorgabe dar und erfahren im Regionalplan im Wesentlichen nur eine Detaillierung und Ergänzung.

Die Konzeptionen bilden eine Entwicklungsreihe, und zwar nicht nur im Sinn einer zeitlichen Abfolge, sondern auch als Evolution in mehreren Grundlinien. So wechselten die Problemlagen und entsprechenden Zielsetzungen. Schwerpunkte bildeten als Kriegsfolgen die Aufnahme von ca. 13 Mio. Flüchtlingen aus dem Osten, die Rückwanderung von Bevölkerungsteilen aus ländlichen Räumen in die wieder aufgebauten Städte, die Verhinderung der Entleerung ländlicher Räume und später die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen auch in ländlichen (potentiellen) Entleerungsräumen. Eine weitere wesentliche Grundlinie war eine zunehmende Konkretisierung und Operationalisierung der Ziele durch entsprechende Instrumente, denen

wiederum bestimmte Maßnahmenbündel zuzuordnen sind. Im Ergebnis sind in den Landesentwicklungsprogrammen und -plänen stets mehrere Konzeptionen aufeinander geschichtet. So sind z. B. in einem Plan in demselben Raum Zielaussagen für einen dort ausgewiesenen Verdichtungsraum und/oder ein ländliches Rückstandsgebiet, für einen Zentralen Ort als mögliches Oberzentrum sowie für die förderungsbedürftige Region als Ganzes und schließlich für einzelne Vorranggebiete konkretisiert.

Seit Ende der 1980er Jahre konzentrierte sich die aktuelle Diskussion auf die Vorranggebiete-Konzeption, zum einen, weil sie noch nicht voll entwickelt war, zum anderen, weil sie dennoch schon von einigen Landesplanungen (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Saarland) angewendet wurde. Unter den veränderten Rahmenbedingungen der 1970er Jahre bot sich diese Konzeption als alternative Raumordnungsstrategie an und stellte für ländliche Räume das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in Frage.

In den 1990er Jahren entwickelten sich aus der Kritik an einer erstarrten Landes- und Regionalplanung informelle teilräumliche Konzepte, für die sich noch keine eindeutige Klassifizierung ableiten lässt. Zur Charakterisierung der 4 bzw. 5 formellen Konzeptionen werden hier die jeweiligen räumlichen Bezugseinheiten als Bezeichnung angeführt, weil sich daraus schon Problemsicht und angestrebte Lösung abzeichnen. Es handelt sich um Konzeptionen der gesamt-räumlichen Planung, manifestiert in Programmen und Plänen der Bundesraumordnung, der → *Landesplanung* und der → *Regionalplanung*. Die in Programmen und Plänen der Landes- und Regionalplanung festgelegten Ziele der Raumordnung sind für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von Fachbehörden und Gebietskörperschaften (insbesondere Gemeinden) verbindlich.

### II. Konzeption der Gebietskategorien

Mit dem Raumordnungsgesetz (ROG) von 1965 wurde durch die Grundsätze der Raumordnung in § 2 Abs. 1 ROG die Konzeption der → *Gebietskategorien* eingeführt, wobei eine grundlegende Unterscheidung zwischen den beiden Kategorien Verdichtungsräume und ländliche Räume

## Konzeptionen der Raumordnung

(→ *Ländliche Räume*) getroffen wurde. Wegen eines deutlichen Gefälles in der Bevölkerungsdichte, der infrastrukturellen Ausstattung und wirtschaftlichen Leistungskraft geht am unteren Ende der Skala der ländliche Raum in die Kategorie der zurückgebliebenen Gebiete über. Am oberen Ende dieser Skala befinden sich jene (großen) Verdichtungsräume, denen bereits eine Überlastung attestiert wurde.

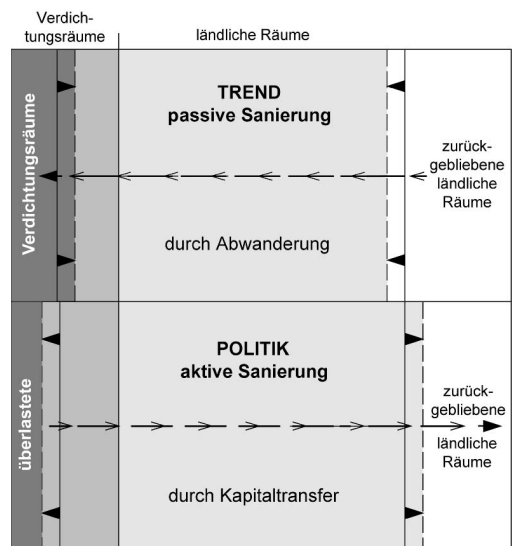
In damaliger Sicht des zentralen Raumordnungsproblems in einer Marktwirtschaft war davon auszugehen, dass ohne raumordnungspolitisches Gegensteuern die Verdichtungsräume unaufhaltsam weiter wachsen werden, und zwar zulasten der ländlichen Räume, dort am deutlichsten sichtbar in den zurückgebliebenen Gebieten. Hier würde die Abwanderung von Arbeitskräften und Bevölkerung eine „passive Sanierung“ bewirken (vgl. Abb. 1). Eine hohe Verdichtung und ein fortschreitender Verdichtungsprozess in bestimmten Räumen erscheinen nach dieser Auffassung zwar noch vorteilhaft, insbesondere in Bezug auf die wirtschaftliche Leistungskraft solcher Räume, sollten aber dort auf Grenzen stoßen, wo bereits ein so genanntes Ballungsoptimum überschritten wurde. Dieses wurde als gegeben angenommen, wenn im fortschreitenden Verdichtungsprozess eine Schwelle erreicht wird, von der ab die Nachteile der Verdichtung (überhöhte soziale Kosten, extreme Steigerung der Bodenpreise, Verkehrsüberlastung, Umweltschädigungen) größer sind als die wirtschaftlichen Vorteile einer hohen Verdichtung. Diese negative Entwicklung korrespondierte direkt mit der negativen Entwicklung in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten, die durch fehlende Industriearbeitsplätze, Abwanderung und das darauf folgende Absinken einer für die Infrastruktur tragfähigen Bevölkerungsdichte gekennzeichnet ist.

Im ROG konnten wegen der Widerstände der großen Städte keine Wachstumsrestriktionen für bereits überlastete Verdichtungsräume vorgeschrieben werden. Die kausale Verknüpfung von Ballungs- und Entleerungsprozess mit jeweils kumulierten wirtschaftlichen Nachteilen sollte durch planerische Mittel zugunsten der ländlichen Räume, insbesondere der Rückstandsgebiete aufgehoben werden. In diesen Verdichtungsräumen

sollte ein hohes Wirtschaftswachstum gewährleistet, dass genügend private und öffentliche Investitionen in die zurückgebliebenen ländlichen Räume umgelenkt werden können. Dem politisch unerwünschten Trend einer „passiven Sanierung“ durch Abwanderung von Arbeitskräften und Bevölkerung wurde eine Politik der „aktiven Sanierung“ durch Kapitaltransfers (Investitionen in die Infrastruktur und Subventionen für Industriean siedlungen) entgegengesetzt (vgl. Abb. 1). Die räumliche Planung wurde als wirksam genug angesehen, dieses Entwicklungspotential zu einem ausreichenden Anteil auf ländliche Räume umzulenken, die dadurch in ihrer Entwicklung aufholen können und jedenfalls nicht weiter zurückfallen.

Diese Vorbedingungen hatten sich schon gegen Ende der 1960er Jahre auf längere Sicht als nicht mehr gegeben angekündigt (sog. *Trendwende*), denn das reale Wirtschaftswachstum begann sich auf einem sehr niedrigen Niveau einzupendeln (u. a. mit der Konsequenz leerer Staatskassen), die demographische Entwicklung hatte inzwischen negative Vorzeichen erhalten, die zunehmende Umweltbedrohung war nicht mehr durch eine bloße Politik der Umweltschutztechnik („Filtertechnologie“) zu beherrschen, so dass das gesamte lenkungs- und umverteilungsfähige Entwicklungspotential immer knapper wur-

Abb. 1: Passive und aktive Sanierung



de. Außerdem waren die damaligen Erwartungen bezüglich der Effizienz räumlicher Planung überhöht. Sie konnten schon unter den günstigen Voraussetzungen hohen Wirtschaftswachstums und hoher Bevölkerungswachsraten nicht eingelöst werden, um so weniger war dies bei dem absehbar immer begrenzteren Entwicklungspotential zu erwarten.

### III. Konzeption der Zentralen Orte und Achsen

Sowohl in den ländlichen Räumen als auch in den zurückgebliebenen Gebieten sahen die Grundsätze der Raumordnung des ROG den Ausbau von → *Zentralen Orten* als ein wichtiges Instrument vor. In der Landes- und Regionalplanung der Bundesländer wurde daraus eine eigenständige Konzeption der Zentrale-Orte-Hierarchie, die in einigen Ländern durch ein analog abgestuftes System von Entwicklungsachsen ergänzt wurde. Dieses so genannte punktaxiale System bildete demnach das Grundmuster für die Entwicklung der Siedlungsstruktur (→ *Achsenkonzepte*). Kennzeichnend ist die strikte Hierarchisierung und flächendeckende Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts durch die Landesplanungen (vgl. Abb. 2). Allen Verdichtungsräumen wurde demzufolge das zusätzliche Prädikat Oberzentrum zuerkannt. In den zurückgebliebenen Gebieten waren ebenfalls Oberzentren auszuweisen, obwohl hier infolge geringer Bevölkerungsdichte und Wirtschaftskraft die siedlungsstrukturellen Voraussetzungen regelmäßig fehlten. In seiner genialen Arbeit hat CHRISTALLER Gesetzmäßigkeiten in der regelmäßigen Siedlungsstruktur nachgewiesen; die Landesplanung machte daraus die planerische Verpflichtung, die Lücken dort aufzufüllen, wo die Realität nicht der Theorie gefolgt ist. Die Landesplanungen hatten sich somit eine hohe Verpflichtung auferlegt, Mittelzentren durch Ausbau der Infrastruktur zu so genannten „möglichen“ Oberzentren auszubauen. Entsprechende Überlegungen galten für Mittelzentren, die in zurückgebliebenen Gebieten nicht in der erforderlichen Dichte und im gewünschten Ausbauzustand vorgefunden wurden. Dies zeigt, dass das Zentrale-Orte-System vorrangig der Zielsetzung einer Versorgungsgerechtigkeit unterstellt ist, indem es jedem Bürger in zumutbarer Entfernung ein

Mindestmaß an infrastruktureller Versorgung gewährleisten soll. Alle Bundesländer haben in ihren Programmen und Plänen der Landesentwicklung das Zentrale-Orte-Konzept zentral verankert und mit Entwicklungsmöglichkeiten ausgestattet. So erhielt ein großes Mittelzentrum im ländlichen Raum eine Fachhochschule/Universität und ein Klinikum zur Aufstufung zum dort fehlenden Oberzentrum, anderen großen Mittelzentren wurde dies verwehrt, z. B. in Städtelandschaften wie dem Ruhrgebiet, weil dort solche Einrichtungen in Nachbarstädten schon in zumutbarer Nähe erreichbar sind.

Mit dem Zentrale-Orte-Konzept ist die Entwicklungskomponente der Schaffung von industriellen Arbeitsplätzen für zurückgebliebene Gebiete jedoch nicht impliziert. So würde ein Ausbau der zentralörtlichen Struktur nur Leerkapazitäten im Infrastrukturbereich schaffen, da für den Anstoß einer regionalwirtschaftlichen Entwicklung der Ausbau der → *Infrastruktur* zwar notwendig, aber nicht hinreichend ist. Deshalb konnte indirekt davon ausgegangen werden, Zentrale Orte würden als Standorte für neu anzusiedelnde Industriebetriebe bevorzugt, aber dies ließ nicht die direkte Folgerung zu, der Ausbau eines Zentralen Ortes bewirke auch die Ansiedlung von Industriebetrieben.

Trotz erheblicher Bemühungen der regionalen Wirtschaftspolitik, industrielle Arbeitsplätze in zurückgebliebenen Gebieten zu schaffen, und der Landesplanungen, die Zentrale-Orte-Struktur hier auszubauen, konnte das Strukturgefälle gegenüber den Verdichtungsräumen nicht nachhaltig abgebaut werden. Zu Beginn der 1960er Jahre, als sich zunächst die Tendenz abzeichnete, Industriebetriebe in ländliche Räume und zurückgebliebene Gebiete zu verlagern, um die dort latent vorhandenen Arbeitskraftreserven zu einem vergleichsweise niedrigen Lohnniveau zu nutzen, trat alsbald ein Umbruch ein. Für die Industrie erwies es sich nämlich als vorteilhafter, ausländische Arbeitskräfte anzuwerben und die Produktionsstätten an den alten Standorten in den Verdichtungsräumen zu erweitern.

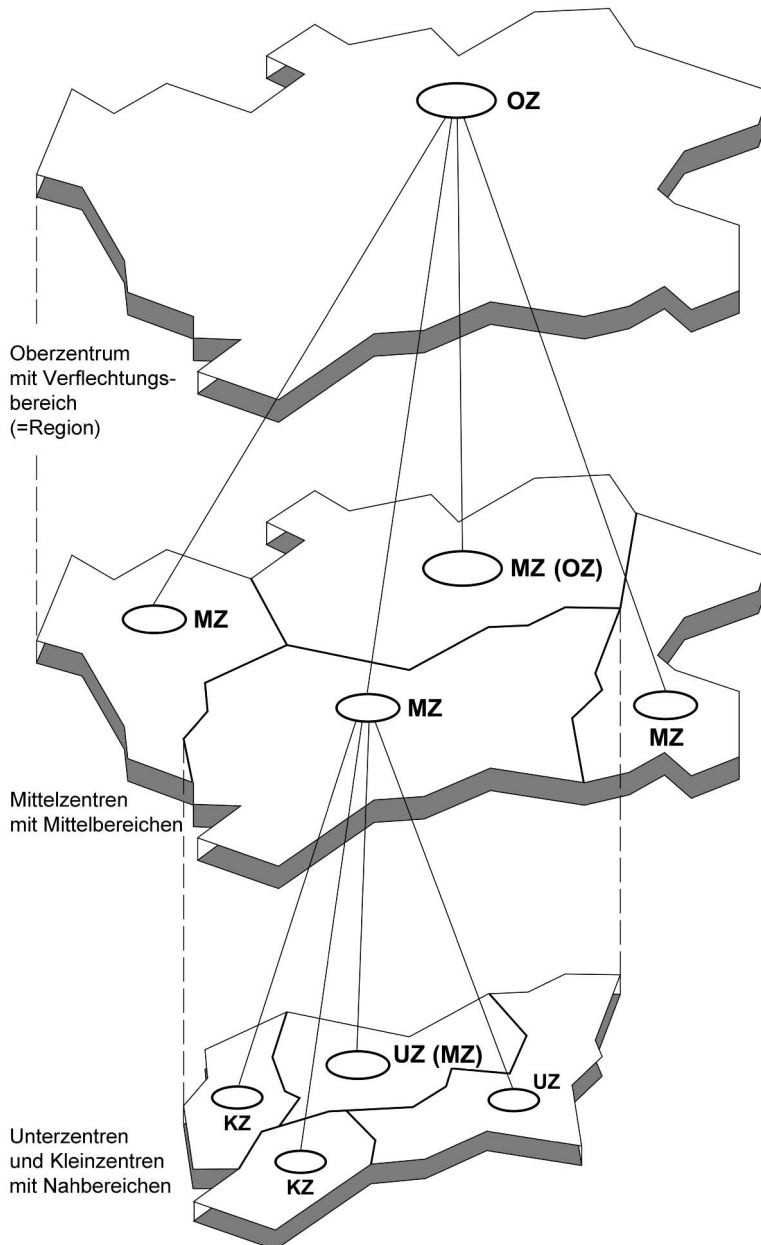
Später kam hinzu, dass der technische Fortschritt in zunehmendem Maß arbeitssparende Investitionen ermöglichte, so dass insgesamt

## ■ Konzeptionen der Raumordnung

der Zuwachs an verlagerungsfähigen Industriepätzen gegen Null tendierte. In der weiteren Entwicklung wurden Arbeitsplätze zunächst in europäische, später in außereuropäische Regionen in Niedriglohnländern verlagert. Es erwies sich als ein fundamentaler Irrtum, den bisher

wenigen führenden Industrienationen bliebe, in einer dem frühen Merkantilismus ähnlichen Phase, die Vorrangstellung als Produktionsstandorte für neue Technologien vorbehalten und sie könnten Industrieproduktionen an die Länder der dritten Welt abgeben. Dies bedeutete neben

Abb. 2: Zentrale-Orte-Hierarchie



dem Warenexport einen Export von Arbeitsplätzen. Der Übergang von der Industrie- zu einer Dienstleistungsgesellschaft bietet aber generell weniger Arbeitsplätze wegen des auch hier steigenden technischen Fortschritts. Im Zuge einer fortschreitenden → *Globalisierung* mit weltweit verschärftem Wettbewerb wird es immer schwieriger, gleichwertige Lebensbedingungen in allen Regionen herzustellen. Eine Rolle dürfte schließlich gespielt haben, dass die Subventionen für die Rückstandsgebiete der regionalen Wirtschaftspolitik zwar gesteigert, jedoch durch Subventionen der sektoralen Wirtschaftspolitik und der Forschungs- und Technologieförderung, die hauptsächlich der Großindustrie in den Verdichtungsräumen zugute kommen, bei weitem übertroffen wurden.

Die Zentrale-Orte-Hierarchie hat sich als stabil erwiesen und bewährt, trotz steigender Mobilität der Bevölkerung, die z. B. ein Überspringen des nächstgelegenen Mittelzentrums zu qualifizierteren Angeboten entfernterer Oberzentren ermöglicht. Probleme ergeben sich in peripheren ländlichen Räumen, in denen Abwanderung und generelle Bevölkerungsabnahme bei ohnehin zu geringer Bevölkerungsdichte die wirtschaftliche Tragfähigkeit für Infrastrukturen (noch mehr) untergraben. Eine mobile Infrastruktur kann Abhilfe schaffen, wird aber von der Landesplanung kaum als Konzept unterstützt.

**IV. Regionen-Konzeption**

In der Regionen-Konzeption konzentrieren sich die wesentlichen Aussagen auf den Abbau kumulierter Strukturschwächen in bestimmten → *Regionen* (→ *Disparitäten*). Die Konzeption umfasst neben einem spezifischen Zielsystem mit

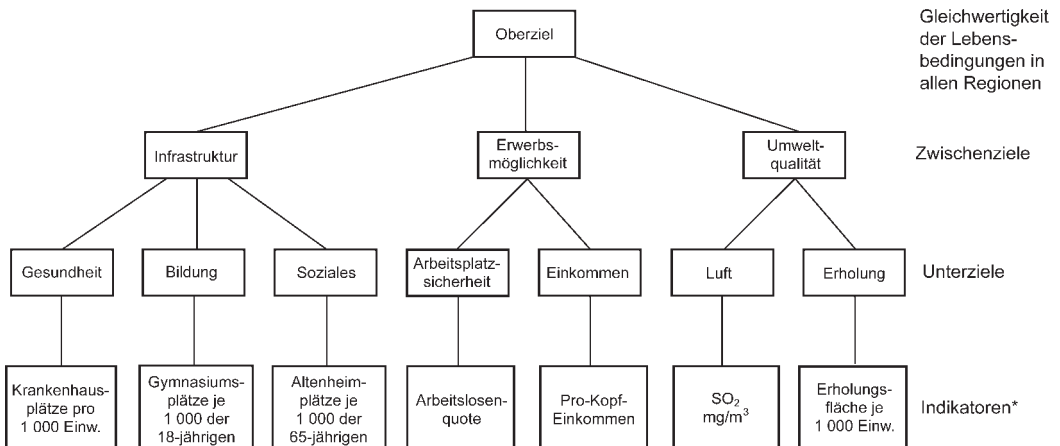
- dem Oberziel: Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Regionen und
- dem räumlichen Bezugsraster: Regionengliederung

die folgenden Instrumente:

- Status-quo-Prognose und Zielprojektion (Bevölkerung und Arbeitsplätze),
- → *Indikatoren* zur Ermittlung von Disparitäten und Festlegung von regionalen Mindeststandards zur Bestimmung von Defiziten,
- Analyse der regionalen Mittelverteilung (Regionalisierung ex post) und Regionalisierung ex ante zum Abbau der Defizite.

Instrumente dieser Konzeption sind in allen Landesplanungssystemen verankert, jedoch unterschiedlich ausgeprägt, z. T. fehlen in der Planungspraxis einzelne Instrumente ganz. Auch der zentrale methodische Ansatz im Bundesraumordnungsprogramm (BROP) beinhaltete eine Regionen-Konzeption, mit der jedoch eine Ex-ante-Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel gegen den Widerstand der Fachressorts nicht realisiert werden konnte.

**Abb. 3: Zielsystem der Regionen-Konzeption**



\* Unterziele in der Regel durch mehr als einen Indikator operationalisiert

## Konzeptionen der Raumordnung

Eine starke Betonung des Ziel-Mittel-Zusammenhangs ergibt sich, indem das Oberziel über Zwischen- und Unterziele mittels gesellschaftlicher Indikatoren so weitgehend operationalisiert und quantifiziert wird, dass sich in einem direkten Zusammenhang aus dem Oberziel Einzelmaßnahmen ableiten lassen (vgl. Abb. 3). Zugleich entfällt der bisher vorherrschende idealtypische Ansatz zugunsten einer zeitlich begrenzten, dafür aber gesicherten (zumindest erreichbar erscheinenden) Zielerfüllung. Diese wird im Abbau erheblicher Disparitäten in den Lebensbedingungen zwischen Regionen innerhalb einer zeitlich begrenzten Planungsperiode gesehen.

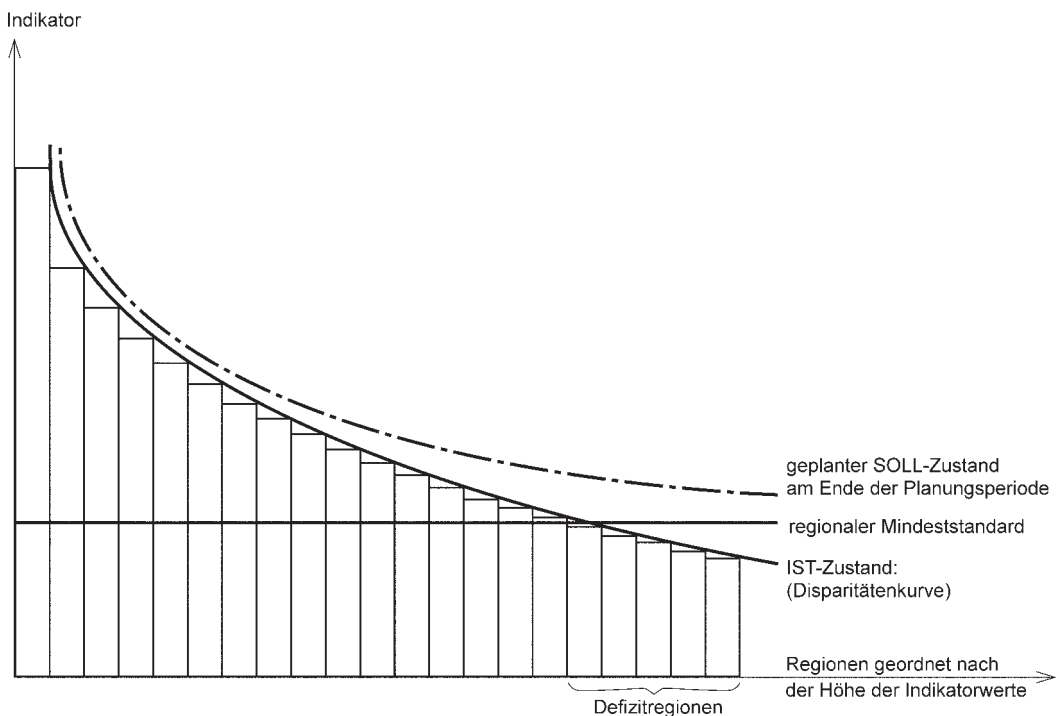
Die am Anfang der Planungsperiode gemessenen Ist-Werte der Indikatoren zeigen bestehende Disparitäten zwischen den Regionen auf; aus dem Vergleich mit den Soll-Werten (regionalen Mindeststandards) je Indikator ergibt sich, in welchen Regionen welche fachlichen Teilbereiche ein Unterschreiten der Soll-Werte (Defizite) verzeichnen. Die regionalen Mindeststandards sollen als normative Indikatorwerte für jeden fachlichen

Teilbereich am Ende der Planungsperiode in keiner Region unterschritten werden. Die Summe dieser regionalen Mindeststandards quantifiziert das Oberziel „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ in jeder Region (vgl. einige beispielhafte Indikatoren in Abb. 4).

Für die so ermittelten defizitären Regionen, deren strukturelle Defizite sich je nach den betroffenen Fachbereichen ganz unterschiedlich zusammensetzen können, lässt sich anhand der Indikatoren auch der finanzielle Bedarf zum Ausgleich dieser Defizite bis zum Erreichen der regionalen Mindeststandards ermitteln bzw. abschätzen. Im Verlauf der Planungsperiode sind dann die ermittelten Defizite durch verstärkte Mittelzuweisungen bis zur Höhe der regionalen Mindeststandards abzubauen. Insofern wollte die Regionen-Konzeption eine direktere Verknüpfung der Raumordnungspolitik mit den öffentlichen Haushalten einführen (sog. *integrierte Entwicklungsplanung*).

Wie beim punktaxialen System ergab sich auch für strukturschwache Regionen durch Ab-

**Abb. 4: Indikatoren-Ansatz der Regionen-Konzeption**



wanderung und Bevölkerungsabnahme eine Abnahme der Bezugsgröße Einwohnerzahl in den Indikatoren, so dass die Defizite sanken. Allerdings können Infrastruktureinrichtungen in der Regel nicht graduell zunehmend einer Unterauslastung ausgesetzt werden; nach Unterschreiten der betrieblich erforderlichen Mindestgröße müssen sie geschlossen bzw. stillgelegt werden.

### V. Konzeption der ausgeglichenen Funktionsräume

Parallel zur Formulierung der Regionen-Konzeption im BROP wurde von einem Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung ein Konzept der „ausgeglichenen Funktionsräume“ entwickelt, das wegen der strikten Ausrichtung auf das Gleichwertigkeitsziel der Regionen-Konzeption zuzurechnen ist, obwohl es den instrumentellen Schwerpunkt auf eine (allerdings innerregionale) funktionsräumliche Arbeitsteilung (im Sinn von Vorranggebieten) legt. Unter einem ausgeglichenen Funktionsraum wird eine Region verstanden, in der einkommensschwache Teilräume verkehrsgünstig mit Zentren verbunden sind, in denen funktionsfähige regionale Arbeitsmärkte in bestimmter Mindestgröße ein ausreichendes Arbeitseinkommen gewährleisten.

Eine räumlich-funktionale Arbeitsteilung innerhalb regionaler Einheiten erforderte für die ländlichen Räume einen grundlegenden Funktionswandel zur Übernahme von Erholungs- und Freizeitfunktionen, während urbane Zentren, die die Erholungs- und Freizeiträume alimentieren, als wirtschaftliche Siedlungsschwerpunkte mit der Vorrangfunktion der Einkommenserzielung zu fördern sind. Diese Funktionenteilung und gegenseitige Ergänzung innerhalb jeder Region sollte den bisherigen Versorgungs- und Einkommensstandard insgesamt nachhaltig anheben.

Die Regionen-Konzeption im BROP mündet in die analoge Forderung, in strukturell defizitären Regionen ohne urbane Zentren so genannte Entwicklungszentren auszubauen, die neben einer hochrangigen Infrastruktur vor allem eine ausreichende Zahl qualifizierter Arbeitsplätze bereitstellen. Die Abwanderung soll nicht mehr in die großen Verdichtungsräume erfolgen, sondern durch die Entwicklungszentren in den abwande-

lungsgefährdeten Regionen selbst aufgefangen werden. Damit wird die kausale Verknüpfung zwischen übermäßiger Ballung und Entzug von Entwicklungspotential aus zurückgebliebenen Gebieten wieder hervorgehoben. Da sich durch eine Regionengliederung das Raumordnungsproblem der Rückstandsgebiete mit unzulänglich ausgebildeter Siedlungsstruktur nicht auflösen lässt, sondern noch deutlicher hervortritt, wurde hier ein Ausbau von Entwicklungszentren gefordert, um das grundlegende Agglomerations- und Industrialisierungsdefizit abzubauen. In der realistischen Einschätzung eines insgesamt deutlich begrenzten Entwicklungspotentials hing der Ausbau von Entwicklungszentren nicht nur davon ab, ob das weitere Wachstum der großen Verdichtungsräume wirksam abgebremst werden kann. Zusätzlich wurde eine kleinräumige passive Sanierung, die die kleineren Zentralorte und Ortschaften in den betreffenden Regionen in ihrer weiteren Entwicklung stark beeinträchtigen würde, als unvermeidbar und vertretbar angesehen.

### VI. Konzeption der Vorranggebiete

Die Konzeption für Vorranggebiete erlangte zunächst Anfang der 1980er Jahre nur in den Landesplanungssystemen von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sowie im Saarland zentrale Bedeutung und damit Verbindlichkeit. Ansonsten finden sich Bestandteile einer solchen Konzeption einmal in Einzelaspekten in den Landesentwicklungsprogrammen und -plänen sowie in Regionalplänen, zweitens als konzeptioneller Ansatz und Fortschreibungsvorschlag im BROP und drittens als empfohlene Alternativ-Konzeption zur offiziellen Raumordnungspolitik (d. h. zur Regionen-Konzeption) im Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Die Konzeption kann sich im Übrigen auf starke Trends einer großräumig-funktionalen Arbeitsteilung stützen, z. B. Bereitstellung von Trinkwasser und Naherholungsflächen für Verdichtungsräume in benachbarten ländlichen Räumen.

Nach dem konzeptionellen Vorschlag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel von 1977 ist das ganze Bundesgebiet in Vorranggebiete zu gliedern, die eine unterschiedlich große Ausdehnung haben und sich gegenseitig teilweise

oder ganz überlagern können. Es wird jedenfalls von dem Gliederungsprinzip in demographisch, wirtschaftlich und flächenmäßig möglichst vergleichbare Regionen vollständig abgewichen. Stattdessen sollen Gebiete entsprechend Eignung und Bedarf genutzt werden, und durch großräumig-funktionale Arbeitsteilung soll letztlich ein gesamtträumlicher Ausgleich zwischen Ökonomie und Ökologie herbeigeführt werden.

Generell sind zwei Raumkategorien gegeneinander abzugrenzen: Verdichtungsräume und weitere für eine Verdichtung geeignete Räume einerseits sowie die Kategorie der nicht zur Verdichtung geeigneten (ländlichen) Räume. In der ersten Kategorie sind Verdichtungsräume mit und ohne Überlastungserscheinungen zu unterscheiden, sowie die durch Förderung noch zu Verdichtungsräumen zu entwickelnden Räume, an die bestimmte Anforderungen wie Lagegunst, Agglomerationsansätze im Sinn urbaner Zentrenbildung, geringe ökologische Belastung und wirtschaftliche Entwicklungsfähigkeit gestellt werden. Dieser dritten Teilkategorie der potentiellen Verdichtungsräume soll die Funktion einer begrenzten großräumigen Entlastung der bereits überlasteten Verdichtungsräume zukommen. Somit wird bewusst von einer weiter gehenden Dezentralisierungspolitik durch Ausbau von Entwicklungszentren in den peripheren ländlichen Gebieten gemäß Regionen-Konzept zugunsten einer sehr begrenzten Dekonzentration abgegangen. Der Trend zur passiven Sanierung wird Politik (vgl. Abb. 1), die Politik der aktiven Sanierung soll nicht mehr weiterverfolgt werden. Andererseits sollen aber den Verdichtungsräumen mit Überlastungserscheinungen Restriktionen auferlegt werden (z. B. in Form von Infrastrukturabgaben, Ballungssteuern, Beschränkungen bei der Genehmigung von Industrieansiedlungen).

Die Kategorie der nicht zu einer Verdichtung geeigneten Räume trifft auf den größten Teil der ländlichen Räume zu; die spezifische Eignung wird durch abgestufte Kriterien wie Bodengüte, landschaftliche Reize oder Nähe zu Verdichtungsräumen erfasst. Falls in manchen Gebieten keine Eignungen vorliegen, kommt auch ein Aufforsten oder Veröden in Betracht. Vorranggebiete sind für folgende Funktionen vorgesehen:

- Industrie und Siedlung (nur Verdichtungsräume),
- Wassergewinnung,
- Nah- und Ferienerholung,
- Bodenschätze,
- ökologischer Ausgleich,
- Reservefunktionen und
- Land- und Forstwirtschaft.

Diese Aufzählung ist nicht vollständig; hinzu kommen z. B. noch Vorranggebiete für den Erhalt von Natur und Landschaft sowie Standortsicherungspläne für Kraftwerke. Mit der planerischen Festlegung von Vorrangfunktionen für bestimmte Gebiete, Flächen, Standorte oder Linien bzw. Trassen können andere räumliche Funktionen eingeschränkt oder ausgeschlossen werden.

Eine Abstufung in absolute und relative Vorränge schließt konkurrierende Flächenansprüche absolut aus oder verschafft ein relativ höheres Gewicht in der Abwägung.

Aus der Zuweisung von Vorrangfunktionen ergeben sich in ländlichen Gebieten in der Regel Beschränkungen in der wirtschaftlichen Entfaltung; ein finanzieller Ausgleich bisher nicht näher bestimmter Art soll hierfür Entschädigung leisten. Die speziellen Nutzungszuweisungen sollen durch besondere Hilfen des Staates für die betroffenen Bewohner in angemessenem Rahmen erträglich gestaltet werden, nämlich durch den spezialisierten Ausbau der Infrastruktur, Förderung der Zugänglichkeit von Arbeitsplätzen in benachbarten Gebieten, Mobilitätshilfen als finanzielle Unterstützung im Fall der Abwanderung sowie Ausgleichszahlungen zur Vermeidung sozialer Härten. Die bereitgestellten Vorrangleistungen könnten durch speziellen Finanzausgleich, Gebühren oder Zertifikate alimentiert werden. Letztere wären als Anteils- bzw. Berechtigungsscheine für Trinkwasserentnahmen, Luftverschmutzung, landschaftsgebundene Erholung, Deponiekapazitäten usw. jährlich zu versteigern, um den knappen Umweltgütern Marktpreise zu verleihen.

Das im Regionen-Konzept beherrschende Oberziel gleichwertiger Lebensbedingungen soll modifiziert werden. Nach der Vorranggebiete-Konzeption sind die regionalen Mindeststandards nicht mehr einheitlich festzulegen, sondern nach

Gebietstypen abzustufen, weil die Raumordnungspolitik nunmehr auf die Ausprägung unterschiedlicher Eignungen von Räumen anstatt auf einen Disparitätenabbau zwischen vergleichbaren Regionen ausgerichtet werden soll. Die ländlichen Räume müssten danach grundsätzlich mit geringerer öffentlicher Versorgung und niedrigeren Einkommensniveaus zufrieden sein. Das zentrale Anliegen der neuen Strategie ist die Erhaltung und Förderung der Funktionsfähigkeit der großen Verdichtungsräume; ihnen haben die ländlichen Räume durch Vorrangfunktionen zu dienen. Die Defizite liegen nicht mehr wie nach der Regionen-Konzeption in ländlich geprägten Regionen, sondern – dies veranschaulicht Abb. 5 – nach der Vorranggebiete-Konzeption im Bereich der Regionen mit Verdichtungsräumen – hier wären also auch die Fördermittel zu konzentrieren.

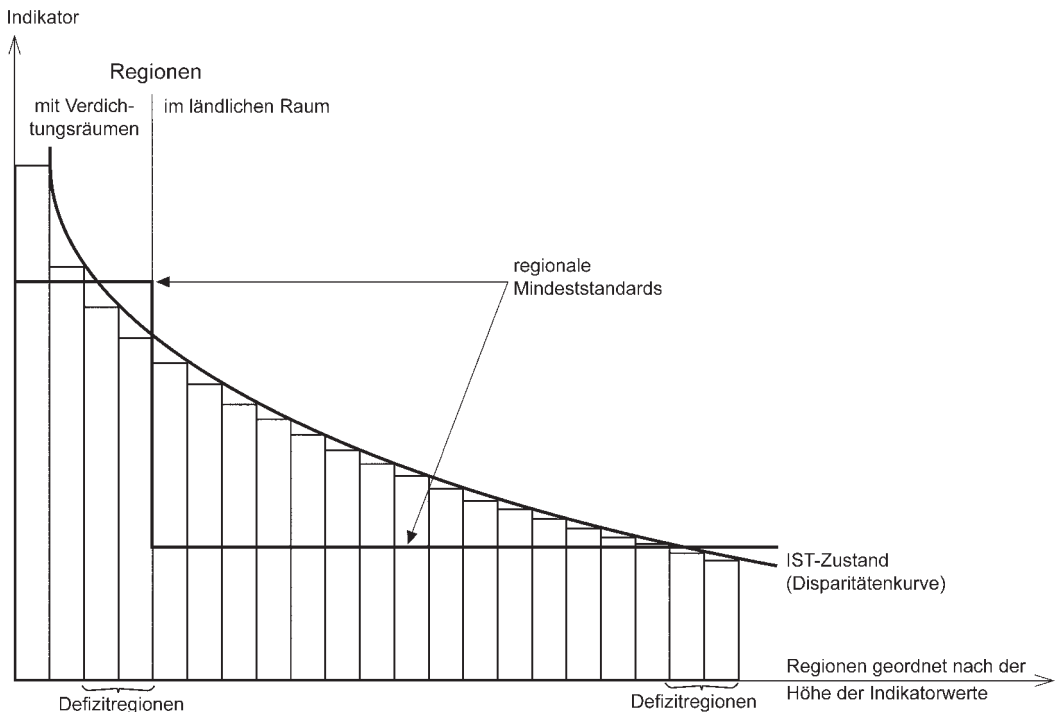
Der Paradigmenwechsel wird darin erkenntlich, dass funktional-arbeitssteil der ländliche Raum nicht mehr in strukturschwachen Regionen

aufgerüstet werden soll und ökologisch orientierte Funktionen für die zu stärkenden Verdichtungsräume und ihre Verbindungsachsen in angrenzenden ländlichen Räumen übernehmen soll. Das Mittelzentrum wird nicht gefördert, es sei denn, es erfüllt die Voraussetzungen zur Entwicklung zum Oberzentrum bzw. kleineren entlastenden Verdichtungsraum.

Durch die Novellierung des ROG fand neben den anderen drei Konzeptionen (Gebietskategorien; Zentrale Orte und Achsen; Regionen) auch die 4. Konzeption für Vorranggebiete ihre Bestätigung als Inhalt von Raumordnungsplänen (der Landes- und Regionalplanung). Die Gliederung unterscheidet Vorranggebiete (absolute Vorränge), Vorbehaltsgebiete (relative Vorränge) und Eignungsgebiete (relative Vorränge).

Das Leitbild der Raumordnung hatte hauptsächliche Bedeutung für die 1. Konzeption (Gebietskategorien). Für die 2. und 3. Konzeption waren Leitbilder als Leerformeln wegen der

Abb. 5: Neuinterpretation der Mindeststandards in der Vorranggebiete-Konzeption



Quelle: in Anlehnung an KOMMISSION FÜR WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN WANDEL 1977

## ■ Konzeptionen der Raumordnung

konkretisierten Ziele und Instrumente nicht mehr angebracht. Erst im novellierten ROG von 1997 taucht der Begriff als Leitvorstellung „Nachhaltigkeit“ für alle vier Konzeptionen wieder auf.

### VII. Teilräumliche informelle Konzepte

Bis Anfang der 1980er Jahre sind die vier formellen Konzeptionen entwickelt und planungspraktisch umgesetzt worden. Danach lässt sich keine neue „fünfte“ Konzeption klassifizieren; für verschiedene neuere Teilkonzepte und -strategien ist ein verkleinerter Raumbezug festzustellen. Es handelt sich nicht mehr um eine Region und ihren durch lange Zeitabstände der Fortschreibung schwerfälligen Regionalplan, sondern um räumliche Ausschnitte der Region mit benachbarten Städten, Gemeinden und Kreisen für aktuelle Problemlösungen auf dem Verhandlungsweg. Solche Lösungen zielen auf alternative, insbesondere ökologisch orientierte Ver- und Entsorgungen (Wasser, Energie, Abwasser, Müll), Verkehrskonzepte, Gewerbeansiedlung usw., formalisiert in Zweckverbänden oder gemeinsam verfolgten Entwicklungsstrategien (Beispiel „Inselgutachten“ der bayerischen Landesplanung) sowie in → *Raumordnerischen Verträgen*. Hierunter fallen auch verschiedene Formen des → *Regionalmanagements*, Städtenetze (→ *Netze, räumliche und funktionale*) etc., die sich alle als informelle teilräumliche Konzepte von den Planungen von „oben“ lösen wollen – Zugunsten einer Planung von „unten“ unter starker direkter Bürgerbeteiligung.

### VIII. Verknüpfung mit der Umweltpolitik

Das erste Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 leitete eine Neuorientierung der Fachpolitiken und der Raumplanungssysteme ein. Dazu gehörten die neuen oder novellierten Bundesgesetze zum Schutz vor Luftverschmutzung, zur Wasserreinhaltung, zum Naturschutz und zur Landschaftsentwicklung, zur Abfallbeseitigung usw. und später auch zum Bodenschutz, die sich auf die Raumordnungspläne (z. B. als Schutzgebiete) auswirkten. Die vielfältigen Fachplanungen waren neben den bisherigen Querschnittsplanungen Finanzen und Raumordnung einer dritten derartigen Planung unterworfen.

Für das Raumordnungsverfahren als aufwändiges Vorverfahren der Abstimmung zum eigentlichen Planfeststellungsverfahren, das zur Genehmigung von Großprojekten führte, ergaben sich Probleme der Abstimmung mit der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die nach der EG-Richtlinie von 1985 in nationale Genehmigungsverfahren zu integrieren war. Das UVP-Gesetz von 1990 zur Umsetzung dieser Richtlinie erzwang dauerhaft eine Integration der UVP in das Planfeststellungsverfahren. Die Bundesländer setzten eine zwangsweise Verknüpfung der UVP mit ihrem Raumordnungsverfahren im Raumordnungsgesetz von 1989 durch, befreiten aber das Raumordnungsverfahren von der UVP wieder in einer Änderung des Raumordnungsgesetzes von 1993. Eine UVP kann somit im Raumordnungsverfahren ausgelassen und dem Planfeststellungsverfahren vorbehalten bleiben oder gestuft als Umweltverträglichkeitsstudie im Raumordnungsverfahren und im zweiten Teil im Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden. Inzwischen ist der Bezug des UVP-Gesetzes von den öffentlichen und privaten geplanten Großprojekten (Kernkraftwerke, Autobahnen, Chemiewerken usw.) auf Programme und Pläne erweitert worden, die den Rahmen für die Genehmigung umwelterheblicher Vorhaben setzen (Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie v. 27.7.2001 BGBl. I, S. 1950). Somit sind fortzuschreibende Raumordnungspläne einer UVP zu unterziehen. Die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung (Bürger und Bürgerinitiativen) gelten sowohl für die Projekt- wie für die Plan-UVP.

### IX. Ausblick

Die konzeptionellen Entwicklungslinien der jüngsten Zeit weisen nicht unbedingt in verschiedene Richtungen. In den starren Raumordnungsplänen setzten sich ökologische Vorränge durch; außerhalb dieser Pläne etablieren sich Formen des Regionalmanagements unter starker unmittelbarer Bürgerbeteiligung. Eine formelle Konzeption lässt sich daraus vorerst nicht erwarten.

Inzwischen sehen sich Raumordnung und Landesplanung mit neuen Herausforderungen durch die deutsch-deutsche Integration, die → *Europäische Integration* im EU-Binnenmarkt und die po-

litische und wirtschaftliche Öffnung für osteuropäische Länder konfrontiert. Ohne eine Konzeption, sei sie an Regionen, Vorranggebieten oder nur an Städtenetzen orientiert, dürfte es kaum möglich sein, die vielfältigen fachplanerischen Raumprogramme des Verkehrs, der Stadtsanierung, des Wohnungsbaus und der Industrieförderung zu koordinieren.

### Literatur

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (1975): Ausgeglichene Funktionsräume. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 94, Hannover.

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (1982): Gleichwertige Lebensbedingungen durch eine Raumordnungspolitik des mittleren Weges – Indikatoren, Potentiale, Instrumente. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 140, Hannover.

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (1986): Funktionsräumliche Arbeitsteilung – Teil III: Konzeptionen und Instrumente. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 167, Hannover.

CURDES, G.; LOSSAU, H.; SCHÜTZ, U. (1985): Raumordnungskonzepte in der Bundesrepublik Deutschland: Diskussionsbeiträge von 1950 bis 1980. Referateblatt zur Raumentwicklung der BfLR, Sonderheft 4, Bonn.

DIETRICH, B. (1986): Konzeptionen und Instrumente der Raumplanung – eine Systematisierung. Abhandlungen, Bd. 89, Hannover.

DIETRICH, B. (2000): Regionalplanung – ein systematischer Überblick. Lehrstuhl für Raumforschung, Raumordnung und Landesplanung, Studien, Nr. 4, München.

KOMMISSION FÜR WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN WANDEL (1977): Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland – Gutachten. Göttingen.

Bruno Dietrichs

## Kooperation, interkommunale und regionale

### I. Begriffsklärung

Interkommunale und regionale Kooperation grenzen sich von anderen Formen der Kooperation dadurch ab, dass primär lokale Gebietskörperschaften zusammenarbeiten. Der Unterschied zwischen interkommunaler und regionaler

Kooperation liegt darin, dass interkommunale Kooperation praktisch ausschließlich räumlich gebundene Akteure verknüpft, während regionale Kooperation auch funktional-gebundene Akteure, wie Vertreter gesellschaftlicher Interessen oder Fachverwaltungen, einbezieht. Beispiele für interkommunale Kooperation sind Städtenetze (→ *Netze, räumliche und funktionale*), Infrastrukturkooperationen oder Flächenpools, für regionale Kooperation Regionalkonferenzen, Regionalforen oder Regionalverbände.

„Kooperation“ lässt sich nur schlecht von benachbarten Begriffen abgrenzen: Gegenüber → *Netzwerken* spielen die Art der Organisation und das Prozessmanagement eine größere Rolle; von Regional → *Governance* unterscheidet sie sich durch ihren umfassenderen Bezug: Governance beschränkt sich auf Formen kollektiver Selbststeuerung als Mittler zwischen bestehenden Institutionen. Gegenüber → *Grenzüberschreiten der Raumordnung* ist „Kooperation“ ebenfalls ein Oberbegriff, da deren Organisationsformen auf Kooperation aufbauen. Engere Bezüge bestehen zudem zu den Begriffen → *„Informelle Planung“* (prozessorientierter Ansatz auf Basis von Netzwerken und Verhandlungen), → *„Mediation“*, → *„Moderation“* (professionelle Prozesssteuerung kollektiven Handelns), → *„Regionalmanagement“* (problem- und prozessbezogenes kollektives Handeln in der Region) sowie → *„Verhandlungsstrategien“* (Durchsetzung von Interessen über Tauschhandlungen).

Kooperation kann als Instrument und als Handlungsform betrachtet werden: Die Frage nach der Handlungsform grenzt Kooperation von Information und Beteiligung ab und rückt Prozesse der Kooperation sowie Muster der Organisationsentwicklung in den Vordergrund.

### II. Gründe für Kooperation

Für die wachsende Bedeutung der interkommunalen und regionalen Kooperation gibt es verschiedene Gründe: Aufgaben der → *Infrastruktur* können auf kommunaler Ebene immer weniger effektiv und effizient bewältigt werden; Ressourcenengpässe erfordern eine bessere interkommunale Arbeitsteilung (Unterhaltung gemeinsamer Einrichtungen); Wirtschaft und private Haushalte wählen ihren