

Angelika Münter, Frank Osterhage
Konzepte der Raumordnung

S. 1183 bis 1195

URN: urn:nbn:de: 0156-55991102



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Konzepte der Raumordnung

Gliederung

- 1 Begriffsbestimmung und Überblick
- 2 Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte
- 3 Darstellung grundlegender Konzepte der Raumordnung
- 4 Informelle Konzepte der Raumordnung und Raumentwicklung
- 5 Fazit und Ausblick

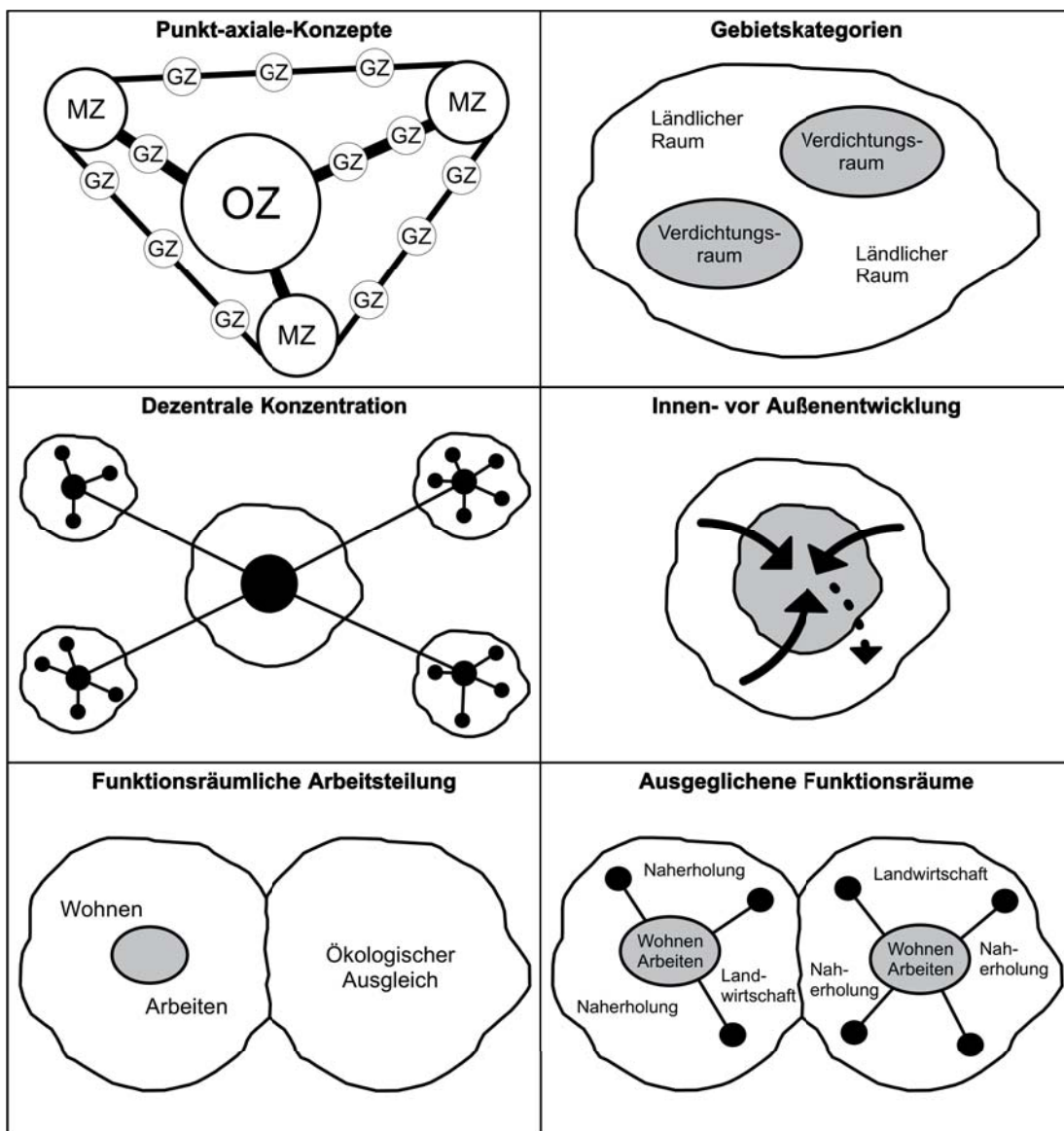
Literatur

Die seit den 1960er Jahren eingeführten und danach weiterentwickelten Konzepte der Raumordnung beschreiben teils grundlegende Raumstrukturprinzipien und teils darauf aufbauende und stärker auf eine Umsetzung ausgerichtete Entwürfe. Es werden sechs wesentliche Konzepte der Raumordnung, ihre Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte sowie ihr heutiger Stellenwert in der Raumordnung, auch im Verhältnis zu informellen Konzepten, diskutiert.

1 Begriffsbestimmung und Überblick

Konzepte sind in der räumlichen Planung zwischen Zielsetzungen und Instrumenten angesiedelt. Sie beinhalten eine grundlegende Idee zu einem Sachverhalt. Charakteristisch für Konzepte ist, dass sie abstrahiert, skizzenhaft und nicht detailliert sind. Konzepte der *Raumordnung* dienen dazu, auf eine für die Zukunft anzustrebende Raumstruktur hinzuwirken. Es geht im Kern um die Verteilung von verschiedenen Funktionen im Raum nach einem bestimmten Muster und somit um

Abbildung 1: Grundlegende Idee verschiedener Konzepte der Raumordnung



Quelle: Eigene Darstellung

grundlegende Ordnungs- und Entwicklungsvorstellungen (s. Abb. 1). Aktueller Maßstab sind hierbei die im Raumordnungsgesetz formulierte Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung (▷ *Nachhaltigkeit*) und die damit verbundenen Grundsätze der Raumordnung. Die seit den 1960er Jahren eingeführten und danach weiterentwickelten Konzepte der Raumordnung bewegen sich auf unterschiedlichen Abstraktionsebenen. Es handelt sich teilweise um grundlegende Raumstrukturprinzipien, teilweise um darauf aufbauende, stärker umsetzungsorientierte Entwürfe. Um diesen Unterschieden Rechnung zu tragen, wird in einigen älteren Veröffentlichungen auch zwischen Konzeptionen und Konzepten der Raumordnung unterschieden (vgl. Turowski/Lehmkuhler 1999).

In der Raumordnung sind die Begriffe *Konzept* und *Leitbild* inhaltlich eng miteinander verbunden. Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal ist die zeitliche Perspektive. Während Leitbilder der Raumordnung bzw. Raumentwicklung (▷ *Leitbilder der Raumentwicklung*) aktuelle politisch-gesellschaftliche Zielvorstellungen widerspiegeln, sind Konzepte der Raumordnung durch eine größere Konstanz gekennzeichnet (vgl. Domhardt/Benzel/Kiwitt et al. 2011: 203).

2 Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte

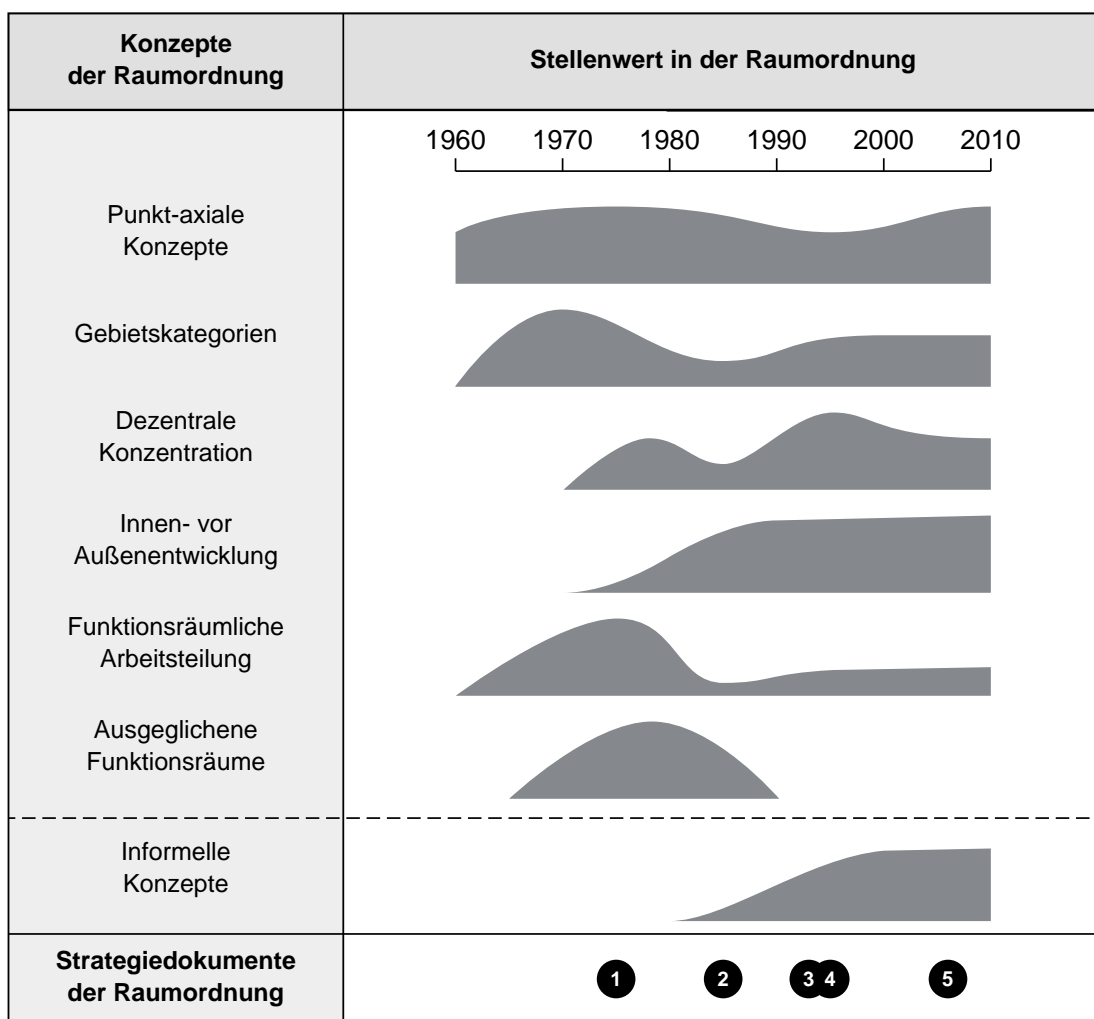
Die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der verschiedenen Konzepte der Raumordnung ist eng an die unterschiedlichen Phasen gekoppelt, die die Raumordnung in Deutschland in den letzten Jahrzehnten durchlaufen hat (vgl. Blotevogel 2011; ▷ *Geschichte der Raumordnung*). Es ist deutlich erkennbar, wie Verschiebungen bei den als vordringlich wahrgenommenen Problemlagen und den darauf ausgerichteten Zielsetzungen ihren Niederschlag gefunden haben. Im Ergebnis hat sich der Stellenwert der Konzepte in der Raumordnung im Laufe der Zeit verändert (s. Abb. 2).

In den durch Planungsoptimismus geprägten Jahren von 1960 bis 1975 wurde eine Reihe von Konzepten diskutiert. Das Zentrale-Orte-Konzept etablierte sich als wesentliches Element der neu institutionalisierten Landes- und Regionalplanung. Im Bundesraumordnungsprogramm 1975 wurden u. a. Entwicklungszentren und Achsen (welche zusammen mit dem Zentrale-Orte-Konzept sogenannte punkt-axiale Konzepte bilden), eine funktionsräumliche Arbeitsteilung und Gebietskategorien als wichtige Bausteine für die Entwicklung der Raumstruktur herausgestellt. Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Bundesgebietes spielte hierbei als leitende Zielvorstellung eine zentrale Rolle. Die recht abstrakten Überlegungen aus diesem bislang einzigen Raumordnungsprogramm auf Bundesebene blieben in der Planungspraxis jedoch größtenteils wirkungslos. In den folgenden Jahren zeigte sich zudem eine weitverbreitete Skepsis gegenüber dem Anspruch einer umfassenden Gesamtplanung durch die Raumordnung. Außerdem wurden auf Wachstum und Ausbau ausgerichtete Ansätze infrage gestellt. Stattdessen rückten Umweltfragen vermehrt in den gesellschaftlichen Fokus. Folglich wurde dem Prinzip *Innenentwicklung vor Außenentwicklung* in den Programmatischen Schwerpunkten der Raumordnung (Deutscher Bundestag 1985) ein großer Stellenwert eingeräumt. Die deutsche Wiedervereinigung bedeutete somit auch eine neue Phase für die Raumordnung in Deutschland: In dieser Zeit geriet die Entwicklungsfunktion der Raumordnung stärker in den Blickpunkt. Moderation und Projektorientierung gewannen an Bedeutung. Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen (ORA)

Konzepte der Raumordnung

und der Raumordnungspolitische Handlungsrahmen (HARA) waren vor diesem Hintergrund durch die Hinwendung zu informellen Konzepten der Raumordnung und -entwicklung gekennzeichnet (BMBau1993; MKRO 1995). Diese Ausrichtung blieb auch bei den Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland erhalten (MKRO 2006, 2016). Darüber hinaus wurde bei einzelnen klassischen Konzepten der Raumordnung wie dem Zentrale-Orte-Konzept herausgestellt, welche Bedeutung sie für Rückbau- und Anpassungsstrategien, also hinsichtlich der räumlichen Steuerung von Schrumpfungprozessen, entfalten können.

Abbildung 2: Stellenwert verschiedener Konzepte der Raumordnung im Zeitverlauf



¹ Bundesraumordnungsprogramm 1975; ² Programmatische Schwerpunkte der Raumordnung 1985; ³ Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen 1993; ⁴ Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen 1995; ⁵ Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2006

Quelle: Eigene Darstellung

3 Darstellung grundlegender Konzepte der Raumordnung

3.1 Punkt-axiale Konzepte

Bei den konzeptionellen Überlegungen der Raumordnung zur Wahrnehmung von Ordnungs-, Steuerungs- und Entwicklungsaufgaben spielen lineare und insbesondere punktuelle Elemente eine wichtige Rolle. Prominentestes Beispiel ist das Zentrale-Orte-Konzept, nach dem räumliche Entwicklung gebündelt an hierfür geeigneten Kristallisationspunkten stattfindet (vgl. Domhardt/Benzel/Kiwitt et al. 2011) und ein Netz mit Zentralen Orten (▷ *Zentraler Ort*) unterschiedlicher Hierarchiestufen flächendeckend für eine Mindestversorgung der Bevölkerung in zumutbarer Entfernung sorgen soll. Hierbei hat sich ein dreistufiges Basissystem etabliert, das aus Grundzentren, Mittelzentren und Oberzentren sowie den jeweils dazugehörigen Verflechtungsbereichen besteht. Trotz Bemühungen um eine Vereinheitlichung des Systems haben mehrere Bundesländer weitere Zwischenstufen und Sonderformen in ihren Raumordnungsplänen ausgewiesen. Hinsichtlich der Ausgestaltung des Konzepts hat sich in den letzten Jahren die Auffassung durchgesetzt, die Festlegung als Zentraler Ort insbesondere bei flächenmäßig sehr großen Kommunen nicht auf die Gemeindefläche, sondern auf Standortcluster innerhalb des Gemeindegebietes zu beziehen.

Die Theorie der Zentralen Orte geht auf wissenschaftliche Arbeiten von Walter Christaller aus den 1930er Jahren zurück (Christaller 1933). In den 1960er Jahren wurde das aus der Theorie abgeleitete Konzept als zentraler Bestandteil in den Raumordnungsplänen aller Flächenländer verankert. Zwei Jahrzehnte später galt es in einer Phase der generellen Planungskepsis als Sinnbild eines nicht mehr zeitgemäßen Steuerungsanspruchs der traditionellen Raumordnung. Vor diesem Hintergrund fand zu Beginn des neuen Jahrhunderts eine intensive Auseinandersetzung mit dem Zentrale-Orte-Konzept in einem ARL-Arbeitskreis statt. Am Ende stand die Erkenntnis, dass das Konzept einen gut geeigneten Orientierungsrahmen für die Konkretisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung bietet (vgl. Blotevogel 2002). Darüber hinaus liefert es nach Einschätzung der Fachleute konkrete räumliche Ansatzpunkte für Infrastrukturplanungen in Zeiten des demografischen Wandels. Hervorzuheben ist weiterhin der Stellenwert, den das Zentrale-Orte-Konzept bei der planerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels gewonnen hat (vgl. Prieb 2013: 124). Allerdings bleibt kritisch anzumerken, dass die zentralörtliche Gliederung in einigen Ländern offensichtlich nicht den aktuellen Gegebenheiten gerecht wird und angesichts veränderter demografischer Rahmenbedingungen ein erheblicher Fortschreibungsbedarf besteht.

Werden Achsen (▷ *Achse*) zwischen den Zentralen Orten vorgesehen, ergeben sich verschiedene Ausprägungen von punkt-axialen Konzepten der Raumordnung. Grundsätzlich lassen sich großräumige Entwicklungsachsen und kleinräumige Siedlungsachsen unterscheiden (vgl. Domhardt/Benzel/Kiwitt et al. 2011). Gemeinsam ist den Konzepten, dass sie räumlich gebündelte Verkehrs- und Versorgungslinien mit einer Folge von Siedlungskonzentrationen kombinieren. Größere Bedeutung unter den großräumigen Entwicklungsachsen haben in der jüngeren Vergangenheit die multimodalen Transeuropäischen Netze eingenommen, die häufig nachrichtlich in die Raumordnungspläne der Länder übernommen wurden. Kleinräumige Siedlungsachsen bieten die Chance, die Siedlungsentwicklung in einer Region auf die Haltepunkte des schienengebundenen

Konzepte der Raumordnung

Nahverkehrs auszurichten. Nach dem Konzept genießt dagegen in den Achsenzwischenräumen der Freiraumschutz hohe Priorität, und dort vorhandene Siedlungen sollten auf die *▷ Eigenentwicklung* begrenzt werden. Bei den möglichen Festlegungen zur anzustrebenden Siedlungsstruktur in Raumordnungsplänen werden im Raumordnungsgesetz nicht nur Zentrale Orte, sondern auch Achsen aufgelistet (§ 8 Abs. 5 Raumordnungsgesetz (ROG)). Mit Blick auf neuere Pläne der Landes- und Regionalplanung muss jedoch festgestellt werden, dass den Achsen – insbesondere im Vergleich zum Zentrale-Orte-Konzept – gegenwärtig eine eher geringe Bedeutung zukommt.

3.2 Gebietskategorien

Das Konzept der *▷ Gebietskategorien* (synonym auch als Raumkategorien bezeichnet) dient in der Landesplanung dazu, das jeweilige Landesgebiet in homogene Teilräume zu untergliedern, die unterschiedliche raumstrukturelle Merkmale und unterschiedliche Problemlagen aufweisen. So können multifunktionale Problemkonstellationen verortet und die Ziele und Grundsätze der Raumordnung (*▷ Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*) teilräumlich differenziert werden. Die wesentlichen Gebietskategorien sind *Verdichtungsräume* und *ländliche Räume* (*▷ Ländliche Räume*).

Das Konzept der Gebietskategorien wurde mit dem Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (BGBl. I, 306) eingeführt (§ 2 Abs. 1 ROG), in dem für die überlasteten Verdichtungsräume und zurückgebliebenen ländlichen Räume spezifische Grundsätze der Raumordnung normiert wurden. Das Konzept entstand in einer Zeit, in der die Raumstruktur der Bundesrepublik noch durch einen fast überall präsenten Stadt-Land-Gegensatz geprägt war. Anliegen des Gesetzgebers war es, einen Beitrag zur *▷ Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* in allen Teilräumen des Bundesgebietes zu leisten. Dem unerwünschten Trend der „passiven Sanierung“ ländlicher Räume durch Abwanderung in die Verdichtungsräume wurde eine Politik der „aktiven Sanierung“ durch Kapitaltransfers in diese Räume (z. B. durch die Förderung gewerblicher Investitionen und die Schaffung zentralörtlicher Infrastrukturen) entgegengestellt. Eine bundeseinheitliche Abgrenzung von Verdichtungsräumen anhand von Dichteindikatoren erfolgte 1968 durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (Deutscher Bundestag 1968) und wurde 1993 aktualisiert.

Bereits mit dem Bundesraumordnungsprogramm 1975 (BMBau 1975) wurde die dem Konzept zugrunde liegende dichotome Sichtweise auf die Raumstruktur erstmals revidiert, indem sowohl in den Verdichtungsräumen als auch in den ländlichen Regionen Räume mit Strukturschwächen identifiziert wurden (vgl. Blotvogel 2011: 143 ff.). In den folgenden Jahrzehnten haben sich die raum- und wirtschaftsstrukturellen Problemlagen immer weiter ausdifferenziert. Gebietskategorien sind dennoch weiterhin im Raumordnungsgesetz normiert (§ 8 Abs. 5 Nr. 1 ROG) und Inhalt landesweiter Raumordnungspläne, wobei häufig an die raumstrukturellen Rahmenbedingungen der Bundesländer angepasste Unterkategorien der Verdichtungsräume (z. B. Kern- und Randbereiche) und der ländlichen Räume (z. B. nach Lage zum Verdichtungsraum, Dichte oder besonderen Problemlagen oder Potenzialen) ausgewiesen werden. Diese Gebietskategorien werden mit Zielen und Grundsätzen der Raumordnung belegt, mit denen auf die spezifischen Problemlagen in den Teilräumen reagiert werden soll. Beispiele für solche Zielsetzungen sind die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf die Zentren und Siedlungsachsen in den Verdichtungsräumen oder zur *▷ Daseinsvorsorge* und Stärkung der Zentren im ländlichen Raum.

Der heutige Stellenwert des Konzepts der Gebietskategorien in der Raumordnung ist ambivalent. Während das Konzept in vielen Bundesländern nach wie vor ein unverzichtbares Gebietsraster ist, um Ziele und Grundsätze der Raumordnung teilraumspezifisch differenzieren zu können, wird in einzelnen neueren landesweiten Raumordnungsplänen auf die Ausweisung verzichtet. Dies wird damit begründet, dass sich Gebietskategorien aufgrund des zunehmend nivellierten Stadt-Land-Gegensatzes nicht mehr sachgerecht abgrenzen ließen und somit auch die Wirksamkeit von spezifischen Zielsetzungen für Gebietskategorien infrage gestellt sei. Auch aus diesem Grund werden in den Landesraumordnungsplänen ergänzend zu den multifunktionalen Gebietskategorien an spezifischen raumstrukturellen Problemlagen orientierte teilräumliche Darstellungen getroffen (z. B. „Stadt-Umland-Bereiche“ oder „Strukturschwache Räume“) (vgl. Münter/Schmitt 2007: 27 ff.).

3.3 Dezentrale Konzentration

Das Konzept der dezentralen Konzentration ist ein grundlegendes Raumstrukturprinzip. Als Doppelstrategie strebt es einerseits eine großräumige Dekonzentration der räumlichen Entwicklung an (Polyzentrales Städtesystem), um eine regionale Polarisierung zu vermeiden, andererseits auf der regionalen Ebene die Konzentration von Funktionen an geeigneten (Entwicklungs-)Standorten im näheren oder weiteren Umland überlasteter Kernstädte (Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte). Eine dezentrale Konzentration dient damit gleichzeitig der Vermeidung einer Siedlungsdispersion im Umland der Kernstädte wie der Entlastung der Agglomerationsräume und der Stärkung des für Deutschland charakteristischen polyzentralen Städtesystems (vgl. Prieb 2010; Domhardt/Benzel/Kiwitt et al. 2011: 206 f.). Das Konzept adressiert damit sowohl die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung wie auch den Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

Die dem Konzept der dezentralen Konzentration zugrunde liegende Ausgleichsorientierung der Raumordnungspolitik und damit auch die Anwendung des Konzepts reichen in die 1970er Jahre zurück und wurden insbesondere im Bundesraumordnungsprogramm 1975 dokumentiert (BMBau 1975). Unter dem Begriff *Dezentrale Konzentration* wurde es aber erstmals im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen 1993 explizit als Konzept der (Bundes-)Raumordnung benannt (BMBau 1993). Über eine dezentrale Konzentration sollte einerseits der großräumigen Polarisierung zugunsten des wirtschaftsstärksten Zentralraums der Europäischen Union (sogenannte „Blaue Banane“), andererseits der Überlastung der Stadtregionen über den Ausbau funktionsgemischter Entlastungsorte an leistungsstarken Achsen des öffentlichen Personennahverkehrs entgegengewirkt werden. Auf stadtreionaler Ebene hat sich die dezentrale Konzentration seit den 1990er Jahren als Gegenkonzept zum ringförmigen Stadtwachstum durchgesetzt (vgl. Prieb 2010: 109 ff.).

Das in der Landes- und Regionalplanung heute etablierte Konzept der dezentralen Konzentration zielte in seiner Entstehungszeit darauf ab, notwendige Siedlungserweiterungen räumlich zu steuern. Aufgrund dieser Wachstumsorientierung stellt sich heute die Frage, ob das Konzept noch zeitgemäß ist. Seine einzelnen konzeptionellen Elemente werden in den Leitbildern und Handlungsstrategien der Raumentwicklung (MKRO 2006, 2016) und dort insbesondere im Leitbild *Daseinsvorsorge sichern* bestätigt und erhalten nun eine ordnungspolitische Dimension im

Konzepte der Raumordnung

Hinblick auf die Gestaltung von Schrumpfungsprozessen (z. B. Erhalt der Funktionsfähigkeit der Zentren und des Zugangs zu Infrastrukturen in schrumpfenden Regionen). Zudem wird dem Konzept weiterhin attestiert, in einer Region günstige Voraussetzungen für eine Verkehrsvermeidung zu schaffen (vgl. Domhardt/Benzel/Kiwitt et al. 2011: 207 f.). Auf großräumiger Ebene wurde das Konzept der dezentralen Konzentration hingegen durch die politisch eher auf Wachstumsmotoren als auf Ausgleich abzielenden Metropolregionen (▷ *Metropolregion*) abgelöst.

3.4 Innen- vor Außenentwicklung

Das Konzept *Innen- vor Außenentwicklung* (▷ *Innenentwicklung*) beschreibt eine räumliche Ordnungs- und Entwicklungsvorstellung, welche auf eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme abzielt: Bevor neue Siedlungsflächen in Anspruch genommen werden, sollen vorrangig die Potenziale im Siedlungsbestand ausgeschöpft werden (z. B. über ein Flächenrecycling oder die Schließung von Baulücken). Das Konzept dient der Umsetzung der Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung und wird bei den Grundsätzen der Raumordnung im Raumordnungsgesetz genannt (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG). Das Konzept ist seit den 1970er Jahren als Kritik auf die ökologischen Folgen der Suburbanisierung entstanden (vgl. Siedentop 2010: 237) und hat durch die 2002 verabschiedete nationale Nachhaltigkeitsstrategie politisch an Bedeutung gewonnen (vgl. Die Bundesregierung 2002). Mittlerweile wird nicht mehr ausschließlich der Beitrag des Konzepts zur ökologischen Nachhaltigkeit diskutiert, sondern es rücken – insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels (▷ *Demografischer Wandel*) – zunehmend auch die fiskalischen Folgen einer weiteren Flächeninanspruchnahme und abnehmender Siedlungsdichten in den Fokus. Der Vorrang der Innenentwicklung ist in allen Landesraumordnungsplänen zumindest als Grundsatz der Raumordnung verankert, vermehrt werden darauf aufbauend schärfere Regelungen zur Umsetzung getroffen, z. B. Mengenbegrenzung bei der Neuinanspruchnahme von Siedlungsflächen (vgl. Münter/Schmitt 2007: 69 ff.). Gerade bei diesem die innergemeindliche Siedlungsentwicklung adressierenden Konzept liegt die wesentliche Umsetzungsebene aber auf der kommunalen Ebene. Die rahmensetzenden Festlegungen der Raumordnung können daher nur dort effektiv steuern, wo sie durch die kommunale Bauleitplanung mitgetragen werden.

3.5 Funktionsräumliche Arbeitsteilung

Ausgangspunkt für das Konzept einer (großräumigen) funktionsräumlichen Arbeitsteilung ist die Annahme, dass Teilräume unterschiedliche „Begabungen“ aufweisen, die sich wechselseitig sinnvoll ergänzen. Hierzu sollen geeignete Leitfunktionen in den einzelnen Regionen gefördert werden, um mittels einer räumlichen Spezialisierung und Profilierung für eine bestmögliche Entwicklung des Gesamtraums zu sorgen. Als Argument für einen solchen Ansatz wird angeführt, dass die Nutzung komparativer Vorteile eine besonders effiziente Raumstruktur verspricht. In der Gesamtbilanz soll unter Schonung natürlicher Ressourcen die ökonomische Produktivität erhöht werden. Kritische Stimmen verweisen darauf, dass das Konzept eine Verschärfung regionaler Disparitäten begünstigt und die einseitige Ausrichtung auf ausgewählte Funktionen die Krisenanfälligkeit einer Region erhöht. Zudem wird angemerkt, dass eine schlechte Umweltsituation in den Ballungsräumen mit Hinweis auf die ökologische Ausgleichsfunktion ländlicher Räume legitimiert werden könnte (vgl. Finke 1981).

Entwickelt wurde das Konzept der funktionsräumlichen Arbeitsteilung in den 1960er bis 1980er Jahren. Es ging als Ziel für die gesamträumliche Entwicklung in das Bundesraumordnungsprogramm 1975 ein (BMBau 1975). Zur Umsetzung sollten großräumige Vorranggebiete festgelegt werden, die z. B. in besonderer Weise der Freizeit und Erholung oder der Rohstoffgewinnung dienen. Als Ergebnis wirtschaftlicher Konzentrations- und Spezialisierungsprozesse ist die Raumstruktur in Deutschland heute durch eine relativ weit fortgeschrittene funktionsräumliche Arbeitsteilung gekennzeichnet. In Anerkennung dieser realen Entwicklungspfade zeigt das informelle Konzept der Metropolregionen (▷ *Metropolregion*), dass die Grundidee einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung auch bei aktuellen Überlegungen zur Raumentwicklung von Bedeutung ist.

3.6 Ausgeglichene Funktionsräume

Als Gegenentwurf zu einer großräumigen funktionsräumlichen Arbeitsteilung ist das Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume zu verstehen. Es ist explizit mit dem Anspruch verbunden, den Bewohnerinnen und Bewohnern in allen regionalen Teilräumen des Bundesgebietes ein hohes Arbeitseinkommen, gute Wohn- und Lebensbedingungen sowie gute Erholungsmöglichkeiten zu bieten. Um dieses Ziel in ländlichen Regionen zu erreichen, sollen verdichtete Siedlungsschwerpunkte neu entwickelt und Investitionen auf geeignete Zentren konzentriert werden. Die übrigen Gemeinden einer Region sollen über eine gute verkehrliche Vernetzung von dieser Angebotskonzentration profitieren. Als Kritik wird darauf verwiesen, dass der hohe Steuerungsanspruch realitätsfremd sei und die für die Umsetzung notwendigen Mittel nicht zur Verfügung stünden (vgl. Hübler 1977).

Das Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume geht auf Anfang der 1970er Jahre veröffentlichte Arbeiten von Detlef Marx zurück (Marx 1972). Als Strategie des mittleren Weges sollten zugleich die vorhandenen Ressourcen optimal genutzt und gleichwertige Lebensverhältnisse geschaffen werden. Bis in die 1980er Jahre wurde es bei Überlegungen zur Weiterentwicklung der Raumordnung intensiv diskutiert (vgl. Ernst/Thoss 1977). Letztendlich hat das Konzept jedoch aufgrund der angesprochenen Kritikpunkte keine praktische Anwendung erfahren.

4 Informelle Konzepte der Raumordnung und Raumentwicklung

Die sechs beschriebenen Konzepte der Raumordnung waren ursprünglich stark darauf ausgerichtet, über rechtsverbindliche planerische Vorgaben umgesetzt zu werden. Die mit diesen Konzepten jeweils verbundene grundlegende Idee kann aber natürlich auch die inhaltliche Grundlage für informelle Planungen bilden. So haben in der jüngeren Vergangenheit konzeptionelle Ansätze an Bedeutung gewonnen, die unter Mitwirkung von öffentlichen und privaten Akteuren „von unten“ entstehen und die bewusst nicht auf eine rechtliche Normierung abzielen. Hierbei werden oft Inhalte der klassischen Konzepte aufgegriffen, um flexibel und problemgerecht angepasst und weiterentwickelt zu werden. Zwei unterschiedliche Beispiele für solche Ansätze sind Metropolregionen (querschnittsorientiert) oder überörtliche Einzelhandels- und Zentrenkonzepte (sektoral). Ihnen kommt auf der regionalen Ebene – u. a. aufgrund der größeren Nähe zu den betroffenen bzw. beteiligten Akteuren – eine höhere Bedeutung zu als auf der Landesebene. Die Umsetzung

Konzepte der Raumordnung

dieser Konzepte beruht auf einer Selbstbindung der beteiligten Akteure. Dementsprechend sind sie in der Regel nicht zur Lösung harter Konflikte, sondern nur in Win-win-Situationen geeignet (▷ *Informelle Planung*) (vgl. Danielzyk/Knieling 2011).

Informelle Konzepte haben in der Raumordnung und Raumentwicklung spätestens seit Beginn der 1990er Jahre an Bedeutung gewonnen. Sie sind aus der Kritik an formalisierten Konzepten und einem neuen Steuerungsverständnis der Raumordnung entstanden und dienen seitdem der Flankierung des durch einen zunehmenden Steuerungsverlust gekennzeichneten hoheitlichen Planungsinstrumentariums (inklusive seiner vorgelagerten Konzepte). Sie werden seitdem – mit inhaltlich teils unterschiedlicher Ausrichtung – in allen raumordnungspolitisch bedeutsamen Strategiedokumenten des Bundes sowie im Raumordnungsgesetz (§ 13 ROG) als Ansätze zur Weiterentwicklung der traditionellen Raumordnung thematisiert.

Heute stellen informelle Konzepte der Raumordnung eine unverzichtbare Ergänzung zu den formellen Konzepten dar. Ihre besondere Stärke liegt darin, gezielt die Problemlagen wie auch Stärken einzelner Regionen in variablen Raumzuschnitten und unter Beteiligung aller relevanten Akteure adressieren zu können. Das Beispiel der Metropolregionen zeigt, wie ein informelles Konzept der Raumordnung durch die Raumordnung und Landesplanung politisch flankiert wird: Eine ▷ *Metropolregion* ist als „bottom up“ organisierte Handlungsregion ein informelles strategisches Entwicklungsbündnis regionaler Akteure. Elf Metropolregionen sind durch Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung förmlich anerkannt und werden vielfach auch in den Landesraumordnungsplänen textlich bzw. zeichnerisch dargestellt.

5 Fazit und Ausblick

Dieser Überblick über die wichtigsten Konzepte der Raumordnung veranschaulicht grundlegende und teils gegensätzliche planerische Vorstellungen über die großräumige wie auch stadtrregionale Raumstruktur und deren weitere Entwicklung. Die meisten dieser Konzepte sind in der Zeit des Planungsoptimismus in den 1960er und 1970er Jahren entstanden, in denen die Raumordnung einen umfassenden Steuerungsanspruch für sich erhob und die Konzepte das Grundgerüst der zu entwickelnden Raumstruktur aufzeigten. In den folgenden Jahrzehnten wurde deutlich, dass die Steuerungsmöglichkeiten der Raumordnung nicht ausreichen, um die Konzepte eins zu eins zu verwirklichen.

Zur Beeinflussung der Raumentwicklung leisten diese Konzepte dennoch auch weiterhin einen Beitrag. Sie stellen in der „Planer-Community“ allgemein bekannte grundlegende Ordnungs- und Entwicklungsvorstellungen im Hinblick auf eine nachhaltige Raumentwicklung dar, die es mit geeigneten Mitteln umzusetzen und auszufüllen gilt.

Den Raumordnungsplänen liegt dabei aber nicht ausschließlich ein einzelnes Konzept zugrunde, sondern mehrere Konzepte bzw. die Grundideen verschiedener Konzepte werden miteinander verknüpft – ohne dass diese immer explizit als Konzept bezeichnet oder konkret benannt werden. In den aktuellen Raumordnungsplänen kommen vor allem das Zentrale-Orte-Konzept sowie die Konzepte der dezentralen Konzentration, der Innen- vor Außenentwicklung und der Gebietskategorien zum Tragen.

Allerdings ist auch die mögliche Steuerungswirkung der Konzepte im Laufe der Zeit geringer geworden, da die Konzepte der zunehmenden Komplexität der Raumentwicklung vielfach nicht mehr gerecht werden. Sie beruhen häufig auf einer Entweder-oder-Denkweise (wie z. B. das Konzept der Gebietskategorien auf einem heute nicht mehr in dieser Schärfe zu beobachtenden Stadt-Land-Gegensatz), während sich die demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungsprozesse mehr und mehr regional ausdifferenzieren und sich oft nicht mehr an raumstrukturellen Kriterien festmachen lassen. Die zunehmende Bedeutung informeller und „bottom up“ in den Regionen entwickelter Konzepte der Raumentwicklung trägt diesem Umstand Rechnung.

Auch haben sich die gesellschaftlichen Herausforderungen, zu deren Lösung die Raumordnung einen Beitrag leistet, tiefgreifend gewandelt. Dies lässt sich am besten am Wandel der Bedeutung der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Raumordnung verdeutlichen: Viele der hier beschriebenen Konzepte sind in einer Zeit entstanden, als *▷ Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* das zentrale Anliegen der Raumordnungspolitik war. Im Rahmen des wohlfahrtsstaatlichen Modells sollte ein Disparitätenausgleich durch den flächendeckenden Infrastrukturausbau in den von Abwanderung bedrohten Regionen sowie durch interregionalen Ressourcentransfer erreicht werden. Im heutigen Staatsmodell des Gewährleistungsstaates zielt die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse hingegen auf Chancengleichheit und eine infrastrukturelle Mindestausstattung in allen Teilräumen ab (vgl. Blotevogel/Danielzyk/Münter 2014: 92). Diesbezüglich ist die wesentliche raumordnerische Herausforderung derzeit die Sicherung der *▷ Daseinsvorsorge* vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und die damit verbundene Frage der Tragfähigkeit von Zentren: Bei der unumgänglichen Schließung bzw. dem Rückbau von Infrastrukturen sind die Einrichtungen der Daseinsvorsorge in langfristig zu stabilisierenden Zentren zu konzentrieren. Indem sie in diesem Verteilungskonflikt grundlegende Prinzipien der Sicherung und Weiterentwicklung der Raum- und Zentrenstruktur benennen, stellen die – teils neu zu interpretierenden – Konzepte der Zentralen Orte, der dezentralen Konzentration, der funktionsräumlichen Arbeitsteilung und der Innen- vor Außenentwicklung ebenso eine wesentliche Grundlage dar wie von den regionalen Akteuren kooperativ erarbeitete und umgesetzte (informelle) Konzepte und Strategien zur regionalen Daseinsvorsorge.

Literatur

- Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.
- Blotevogel, H. H. (2011): Raumordnung im westlichen Deutschland 1945 bis 1990. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 115-168.
- Blotevogel, H. H.; Danielzyk, R.; Münter, A. (2014): Spatial planning in Germany: Institutional inertia and new challenges. In: Reimer, M.; Getimis, P.; Blotevogel, H. H. (Hrsg.): Spatial planning systems and practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes. New York, 83-108.

Konzepte der Raumordnung

- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1975): Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm): von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 14. Februar 1975, von der Bundesregierung am 23. April 1975 beschlossen. Bonn.
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbild für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- Die Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Christaller, W. (1933, reprografischer Nachdruck 1968): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Darmstadt.
- Danielzyk, R.; Knieling, J. (2011): Informelle Planungsansätze. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 473-498.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1968): Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung. Drucksache V/3958. Bonn.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1985): Programmatische Schwerpunkte der Raumordnung. Drucksache 10/3146. Bonn.
- Domhardt, H.-J.; Benzel, L.; Kiwitt, T.; Proske, M.; Scheck, C.; Weick, T. (2011): Konzepte und Inhalte der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 203-278.
- Ernst, W.; Thoss, R. (Hrsg.) (1977): Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume. Münster. = Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 15.
- Finke, L. (1981): Funktionsräumliche Arbeitsteilung aus ökologischer Sicht. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Funktionsräumliche Arbeitsteilung. Teil 1: Allgemeine Grundlagen. Hannover, 62-74. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 138.
- Hübler, K.-H. (1977): Großräumige Vorranggebiete als Gegenkonzeption zu ausgeglichenen Funktionsräumen. In: Ernst, W.; Thoss, R. (Hrsg.): Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume. Münster, 73-90. = Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 15.
- Marx, D. (1972): Zur regionalpolitischen Konzeption ausgeglichener Funktionsräume. In: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung 16 (3/4), 34-38.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen: Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung in Düsseldorf am 8. März 1995. Bonn.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin.

- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschlossen von der 41. MKRO am 09.03.2016. Berlin.
- Münter, A.; Schmitt, P. (2007): Landesraumordnungspläne in Deutschland im Vergleich. Vergleichende Analyse der Pläne und Programme von 12 Bundesländern ohne NRW. Abschlussbericht. Dortmund.
- Priebs, A. (2010): Dezentrale Konzentration. In: Henckel, D.; von Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, 109-112.
- Priebs, A. (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig. = Das Geographische Seminar 33.
- Siedentop, S. (2010): Innenentwicklung/Außenentwicklung. In: Henckel, D.; von Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, 235-240.
- Turowski, G.; Lehmkuhler, G. (1999): Raumordnerische Konzeptionen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, 157-172.

Bearbeitungsstand: 12/2016