

Jörg Knieling

## **Raumentwicklung**

S. 1873 bis 1880

URN: urn:nbn:de: 0156-55991741



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>

# Raumentwicklung

## Gliederung

- 1 Begriffsdefinition
- 2 Theoretische Einordnung
- 3 Von der Raumordnung zur Raumentwicklung
- 4 Instrumentarium der Raumentwicklung
- 5 Fazit und Reflexion

Literatur

In den vergangenen Jahrzehnten hat die Entwicklungsfunktion in der Raumordnung zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dies führt zu neuen Akteurskooperationen und Raumkonstellationen, die sich oft eher an funktionalen statt an territorialen Abgrenzungen orientieren. Die Raumentwicklung hat vielfältige Instrumente hervorgebracht, die das Repertoire der formalen Raumplanung ergänzen.

## 1 Begriffsdefinition

---

Raumentwicklung ist der Oberbegriff für verschiedene Beschreibungen räumlicher Prozesse und wird stellenweise als Synonym für die Begriffe ▷ *Raumordnung* und ▷ *Raumplanung* verwendet. Im Englischen gibt es ähnliche Überschneidungen zwischen „spatial development“, „spatial planning“ und „land use planning“ (vgl. Hall/Tewdwer-Jones 2010). Raumentwicklung bezieht sich zum einen auf die Begriffskomponente ▷ *Raum* und schließt dabei unterschiedliche Maßstabs- bzw. Handlungsebenen ein, die von der kommunalen über die regionale und die Länderebene bis zur nationalen und supranationalen Ebene reichen. Zum anderen ist der Begriffsbestandteil *Entwicklung* enthalten, der sowohl deskriptiv-analytisch als auch normativ verstanden werden kann. Das deskriptive Verständnis beschreibt retrospektiv den Prozess, wie sich ein Raum in einer bestimmten Zeitspanne entwickelt hat, oder prospektiv mögliche zukünftige Entwicklungspfade auf Grundlage von Prognosen oder Szenarien (▷ *Prognose*; ▷ *Szenario*). Die normative Perspektive zielt dagegen in Form von Plänen, Strategien oder Konzepten auf einen Sollzustand, welche zukünftige Entwicklung des jeweiligen Raumes angestrebt wird. Bezogen auf die zugeordneten Maßstabsebenen stellen ▷ *Stadtentwicklung*, ▷ *Regionalentwicklung* und Landesentwicklung (▷ *Landesplanung*, *Landesentwicklung*) Konkretisierungen der Raumentwicklung auf kommunaler, regionaler und Länderebene dar, auf nationaler Ebene ist die Raumentwicklung Teil der Raumordnung des Bundes (▷ *Bundesraumordnung*), auf Ebene der Europäischen Union (EU; ▷ *Europäische Union*) hat sich „European Spatial Development“ als Handlungsfeld etabliert (▷ *Europäische Raumentwicklungspolitik*). Stellenweise werden ähnliche Begriffe verwendet, beispielsweise ▷ *Stadtentwicklungsplanung* bzw. Regionale Entwicklungsplanung oder Stadt- und ▷ *Regionalmanagement*, um in vergleichbarer Weise Entwicklungsaufgaben und deren Umsetzung zu thematisieren.

## 2 Theoretische Einordnung

---

Für das Verständnis der Raumentwicklung ist eine kritische Reflexion hilfreich, in welchen historischen, politischen und semantischen Kontexten sich der Begriff einordnen lässt. Im Folgenden bezieht sich dies zum einen auf die Verwendung des Begriffs *Raum* im Nationalsozialismus sowie auf die spätere Weiterentwicklung des Raumverständnisses auf internationaler Ebene, zum anderen auf die Auseinandersetzung mit dem Entwicklungsbegriff und damit dem Selbstverständnis der normativen Raumentwicklung.

In Deutschland ist der Raumbegriff etwa seit Ende des 19. Jahrhunderts gebräuchlich, Mitte der 1920er Jahre wurde die Bezeichnung *Raumordnung* in Fachkreisen eingeführt (vgl. Istel 2000). Allerdings wurde die Raumordnung als Instrumentarium von der aggressiven und menschenverachtenden räumlichen Expansionspolitik des Nationalsozialismus vereinnahmt und war somit „nach dem Zweiten Weltkrieg nachhaltig diskreditiert [...]. Politische Bezüge auf Raum und Räumliches galten noch zu Beginn der 1980er Jahre als revisionistisch“ (Lippuner/Lossau 2010: 110).

Auf internationaler Ebene hat sich in den vergangenen Jahrzehnten eine intensive Auseinandersetzung mit raumbezogenen Fragestellungen entwickelt. Ausgangspunkt waren unter anderem Prozesse der ▷ *Globalisierung*, in deren Zuge von einem raumzeitlichen Schrumpfungsprozess gesprochen wird (vgl. Harvey 1989), was dazu führt, dass sich wirtschaftliche und

soziale Beziehungen in veränderten räumlichen und zeitlichen Bezügen wiederfinden und sich das Lokale mit dem Globalen verschränkt („Glokalisierung“). In der Folge kam es in den Kultur- und Sozialwissenschaften zu einem „spatial turn“, der auf ein verändertes Verhältnis von Raum und Gesellschaft hinweist. Diese neue Konjunktur von Raum greift allerdings dann zu kurz, wenn sie Gesellschaftliches mit Physischem kausal verknüpft und so eine zu kritisierende Naturalisierung und Determinierung sozialen Handelns stattfindet (vgl. Hard 1999; Baecker 1990) oder wenn von einem Verständnis von „Raum als Container“ ausgegangen wird, ohne gleichzeitig die damit verbundene Territorialisierung sozialer Beziehungen zu begründen. Wege aus dieser „Raumfalle“ erkunden verschiedene diskurs-, zeichen- und praxistheoretische Ansätze, indem sie versuchen, „die Konstruktion von Raum als Praxis der Verräumlichung von Nichträumlichem zu fassen“ (Lippuner/Lossau 2010: 111; vgl. diesbezüglich zu unterschiedlichen Raum-Konzepten Löw 2001; Werlen 2007; Läßle 1991; Bourdieu 1998).

Der theoretische Zugang ist noch bedeutsamer, wenn das Verständnis von Raum mit normativen Aspekten der Raumentwicklung verbunden wird. Entwicklung lässt sich definieren als „ein Bündel von miteinander verknüpften und normativ positiv aufgeladenen Prozessen [...], die in einigen Regionen stattfanden und in anderen nicht“ (Ziai 2010: 400). Dabei ist zu unterscheiden zwischen evolutionären Prozessen sozialen Wandels und gezielten politischen Interventionen. Der Begriff *Entwicklung* unterliegt allerdings einer Reihe von Kritikpunkten, die sich u. a. auf die positive Normierung bzw. das zugrunde liegende Interpretationsraster und auf das Problem der Treuhandschaft externer Expertise beziehen (vgl. Cowen/Shenton 1996; Kößler 1998; Ziai 2004).

Die normative Begründung von Entwicklung erfordert ein Interpretationsraster, das vorgibt, ob ein Raum mehr oder weniger entwickelt ist, sodass sich daraus die Notwendigkeit von Entwicklungsstrategien und -projekten ableiten lässt. Zumeist gelten Wirtschaftswachstum und Bruttoinlandsprodukt als Mess- und Zielgrößen, inzwischen hat sich allerdings gezeigt, dass dieser Zugang allein dem Anspruch der *Nachhaltigkeit* nicht gerecht werden kann, sondern dass soziale und ökologische Zielsetzungen sowie intergenerative Perspektiven einbezogen werden müssen (vgl. WBGU 2011). Auch gilt Entwicklung als kein neutraler oder technischer Begriff, sondern als hochgradig politisch und damit akteurs- und interessenabhängig.

Darüber hinaus soll räumliche Entwicklung zumeist mithilfe externer Expertise stimuliert werden. Folglich werden Fachleute und Berater als Treuhänder hinzugezogen und initiieren oder begleiten Entwicklungsprozesse und -projekte, die zur Erreichung der normativen Vorgaben beitragen sollen. Diese Treuhandschaft für den Entwicklungsprozess geht davon aus, dass die Interessen der externen Fachleute mit denen der örtlichen Akteure übereinstimmen und dass beide ähnliche Vorstellungen über die Zukunft des jeweiligen Entwicklungsraumes haben. Beides entspricht jedoch kaum der Realität und verkennt u. a. Interessenkonflikte sowie Benachteiligungen einzelner Akteure in Bezug auf die Artikulationsfähigkeit und den Zugang zu Machtressourcen.

Die theoretische Reflexion von Raum und Entwicklung zeigt, dass Fragen der Raumentwicklung komplexe Anforderungen stellen. Je nach zugrunde gelegtem Raumbegriff können sich die Problemverständnisse und Vorgehensweisen der Raumentwicklung fundamental unterscheiden, je nach Entwicklungsbegriff können sich vordergründig plausible Zielsetzungen bei näherer Betrachtung als ideologisch und hochgradig interessengeleitet erweisen. Außerdem können sich Funktion und Wirken der externen „Entwicklungshelfer“ als ambivalent herausstellen.

### 3 Von der Raumordnung zur Raumentwicklung

---

Der Raumordnung wird seit ihren Anfängen sowohl eine Ordnungs- als auch eine Entwicklungsfunktion zugeschrieben. Insbesondere in Ballungsräumen stand lange Zeit die Koordination von Flächennutzungskonflikten durch die Regionalplanung und die *Bauleitplanung* im Vordergrund. Mit dieser Ordnungsaufgabe war zugleich ein vorrangig hoheitlich-hierarchisches Handeln des Staates und der Kommunen verbunden.

Nachdem in der *Stadtplanung* bereits seit den 1970er Jahren vielfältige Erfahrungen mit Prozessen partizipativer Stadtentwicklung gesammelt worden waren (*Beteiligung*), ist seit den 1980er Jahren auch in der *Regionalplanung* ein Wandel erfolgt, der in Richtung Regionalentwicklung und Regionalmanagement weist. Auch einige Landesplanungen haben vergleichbare Erweiterungen ihres Aufgabenverständnisses vollzogen. Auslöser war zum einen die Steuerungsschwäche der Regionalplanung gegenüber den Kommunen und Fachplanungen (*Fachplanungen, raumwirksame*), zum anderen entwickelte sich in zahlreichen Regionen (*Region*) das Selbstverständnis, im Rahmen einer endogenen oder eigenständigen Regionalentwicklung selbst eine aktivere Rolle einnehmen zu können. Dies schlug sich in verschiedenen Förderprogrammen unterschiedlicher Ressorts nieder und hat dazu geführt, dass sich Kooperationen mit vielfältigen – öffentlichen wie privaten – Beteiligten und teils in ungewohnten Raumzuschnitten ergeben haben.

Eine formale Zuständigkeit für die Regionalentwicklung lässt sich nicht eindeutig benennen, da das Themenspektrum breit und die jeweilige regionale Ausgangslage zumeist spezifisch ist. Einzelne regionale Planungsträger haben frühzeitig die Initiative ergriffen und – neben ihren originären Aufgaben der Regionalplanung – das Feld der Regionalentwicklung erschlossen (z. B. Havelland-Fläming, Neckar-Alb, Stuttgart oder Westpfalz). Stellenweise, etwa in Brandenburg oder Baden-Württemberg, kam es dabei zu Kompetenzkonkurrenzen mit anderen Akteuren. In anderen Fällen trug die Initiative dazu bei, das Verhältnis von Regionalplanung und Regionalentwicklung neu auszutarieren, etwa wenn in der Region Westpfalz das Regionale Entwicklungskonzept gleichzeitig zur Verschlinkung des Regionalplans genutzt wurde.

### 4 Instrumentarium der Raumentwicklung

---

In der Praxis findet sich der deskriptive Zugang der Raumentwicklung beispielsweise in den Raumordnungsberichten auf Bundesebene sowie einiger Bundesländer und Regionen wieder. Auch auf kommunaler Ebene gibt es vereinzelt Berichte zur Stadtentwicklung bzw. zu ausgewählten raumbezogenen Handlungsfeldern, z. B. zu Siedlung (*Siedlung/Siedlungsstruktur*) und *Wohnen* oder *Freiraum*. Diese Berichte beschreiben den Stand der bisherigen Raumentwicklung (*Berichte der Stadt- und Raumentwicklung*). Teilweise werden aus den deskriptiven Instrumenten Überlegungen und Empfehlungen für die zukünftige Entwicklung abgeleitet, quasi als Vorbereitung des normativen Instrumentariums.

Das Instrumentarium der normativen Raumentwicklung ist vielfältig. Es umfasst sowohl die formellen Instrumente der Raumplanung wie Bauleitplanung, Regionalplanung oder Landesplanung als auch informelle Instrumente, die über keine unmittelbar bindende Wirkung für

nachfolgendes Handeln verfügen (s. Tab. 1). Auf Bundesebene findet sich der informelle Charakter beispielsweise in den „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“, die den Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen von 1993 ablösen, 2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung beschlossen und 2016 aktualisiert wurden. Sie sind als gemeinsame Entwicklungsstrategie des Bundes und der Länder zu verstehen, beinhalten aber keine planerischen Festlegungen (▷ *Leitbilder der Raumentwicklung*).

**Tabelle 1: Ausgewählte Instrumente der normativen Raumentwicklung**

| <b>Handlungsebene</b> | <b>Formelle Instrumente</b>                                     | <b>Informelle Instrumente</b>   |
|-----------------------|---|---|
| <b>Stadt</b>          | Flächennutzungsplan<br>Bebauungsplan                            | Stadtentwicklungskonzept<br>Konzept „Lokale Agenda 21“<br>Stadtmarketing<br>Innenstadtkonzept<br>Quartiersmanagement<br>Internationale Bauausstellung     |
| <b>Region</b>         | Regionalplan/<br>Regionales<br>Raumordnungsprogramm             | Regionales<br>Entwicklungskonzept<br>Regionalmanagement<br>REGIONALE/Internationale<br>Bauausstellung<br>Regionalkonferenz o. Ä.<br>Regionale Kooperation |
| <b>Bundesland</b>     | Landesentwicklungsplan/<br>Landesraumordnungs-<br>programm      | Landesentwicklungsstrategie<br>Zukunftskonferenz o. Ä.<br>Internationale Bauausstellung   |
| <b>Bund</b>           | Raumordnungsplan<br>(nach § 17 ROG, bisher<br>nicht angewendet) | Leitbilder und Handlungs-<br>strategien für die Raument-<br>wicklung in Deutschland   |
| <b>EU</b>             |   | European Spatial Develop-<br>ment Perspective (ESDP)  |

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von Fürst 2010 und Priebis 2013

## Raumentwicklung

Auf Länderebene finden sich vereinzelt informelle Strategiedokumente zur Landesentwicklung, die der formellen Landesplanung vorgeschaltet sind. Alternativ führen manche Landesplanungsbehörden Zukunftskonferenzen durch, um anstehende Herausforderungen und denkbare Entwicklungsoptionen im Vorfeld des formalen Planungsprozesses auszuloten. Eine besondere Vielfalt informeller Instrumente der Raumentwicklung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten auf der regionalen und kommunalen Ebene herausgebildet. Hier reichen die Instrumente von kommunalen und regionalen Entwicklungskonzepten über Zukunftswerkstätten und -konferenzen bis hin zu vielfältigen Formen der Organisation informeller Zusammenarbeit in Städten, Stadtumland (▷ *Stadt-Umland-Beziehungen*), Stadtregionen (▷ *Stadtregion*) und ländlichen Räumen (▷ *Ländliche Räume*). Diese bewegen sich innerhalb des bestehenden politisch-administrativen Rahmens oder es werden neue Kooperationen gebildet, sogenannte „Soft Spaces with Fuzzy Boundaries“ (Allmendinger/Haughton/Oosterlynck 2013), die die administrativen Grenzziehungen überwinden und die Zusammenarbeit an funktionalen Kriterien ausrichten, etwa an Pendler- und Kulturräumen oder der Ausdehnung von Clustern (▷ *Cluster*).

## 5 Fazit und Reflexion

---

Der normative Begriff der Raumentwicklung weist auf eine Verschiebung der Schwerpunktsetzung der klassischen Raumordnung hin. Stand lange Zeit die Ordnungsfunktion im Vordergrund, wird inzwischen den Entwicklungsaufgaben mehr Bedeutung beigemessen. Dabei handelt es sich nicht um ein Entweder-oder, sondern es bildet sich ein verändertes Zusammenspiel von Ordnungs- und Entwicklungsfunktion heraus, wie dies beispielsweise die Empfehlung andeutet, dass die Politik bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Regionalentwicklung eine Veto-Option („Schatten der Hierarchie“, Kilper 1999) behalten sollte, um Gemeinwohlinteressen (▷ *Gemeinwohl*) gegenüber eventuellen Partikularinteressen durchsetzen zu können.

Die informelle Komponente der Raumentwicklung erfordert von den beteiligten Akteuren der Raumordnung ein verändertes Selbstverständnis. Sie sind gefordert, ihre formal festgeschriebene hierarchische Machtposition zugunsten angestrebter Kooperationsgewinne aufzugeben und sich als Mitspieler in einem Netz gleichberechtigter Partner einzuordnen. Inwieweit dies gelingt, hängt von verschiedenen Faktoren ab, die u. a. von individuellen Kompetenzen und Fähigkeiten der handelnden Personen über rechtliche Rahmenbedingungen (Initiativrecht der Regionalplanung) bis hin zur Ausstattung der Akteure mit den erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen reichen.

In den vergangenen Jahrzehnten hat die Raumentwicklung einschneidende Veränderungen erfahren, die in erster Linie aus der Maßstabsverschiebung in Richtung nachbarschaftlicher, grenzüberschreitender und supranationaler Zusammenarbeit erwachsen sind. Auch hier gewinnt die informelle Komponente normativer Raumentwicklung an Bedeutung, da es zunächst darum geht, sich auf gemeinsame Zielvorstellungen zu verständigen und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zu erreichen. Die Diskussion über Soft Spaces weist in diese Richtung und deutet an, dass die Akteure der Raumentwicklung damit konfrontiert sind, neue Partnerkonstellationen und flexible Raumzuschnitte zu suchen und als kooperative Handlungsräume zu akzeptieren. Die Raumentwicklung kann dabei – vor allem in den europäischen Grenzräumen – eine bedeutende Aufgabe

übernehmen, wenn es ihr etwa gelingt, im Zuge von Kooperationsprozessen die bestehenden Grenzen zu überwinden und somit zur europäischen Integration beizutragen (▷ *Kooperation, grenzüberschreitende*).

Aber auch in den meisten Stadtregionen ist die Zusammenarbeit von Stadt und Umland längst noch nicht zufriedenstellend gelöst. War die Zusammenarbeit in den Großstadtregionen in den 1920er Jahren einer der maßgeblichen Impulse für den Aufbau der damaligen Raumordnung, so könnte sie in den kommenden Jahren angesichts zahlreicher nach wie vor ungelöster und drängender Aufgaben zu einer Weiterentwicklung der Raumentwicklung beitragen. Im Mittelpunkt stehen sollten dabei Themen wie eine nachhaltige Siedlungs- und Freiraumentwicklung und eine darauf ausgerichtete zukunftsfähige ▷ *Mobilität*, die demografische Entwicklung (▷ *Demografischer Wandel*), insbesondere ▷ *Migration und Integration* (▷ *Integration, soziale und ethnische*), sowie ▷ *Klimaschutz* und ▷ *Klimaanpassung* und die damit verbundene „Große Transformation“ des stadtregionalen Metabolismus (vgl. WBGU 2011, 2016).

## Literatur

---

- Allmendinger, P.; Haughton, G. (2009): Soft spaces, fuzzy boundaries and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. In: *Environment and Planning A*, 41 (3), 617-633.
- Baecker, D. (1990): Die Dekonstruktion der Schachtel. Innen und Außen in der Architektur. In: Luhmann, N.; Bunsen, F. D.; Baecker, D. (Hrsg.): *Unbeobachtbare Welt. Über Kunst und Architektur*. Bielefeld, 67-104.
- Bourdieu, P. (1998): *Praktische Vernunft: Zur Theorie des Handelns*. Frankfurt am Main.
- Cowen, M.; Shenton, R. (1996): *Doctrines of development*. London.
- Fürst, D. (2010): *Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems*. Detmold. = *Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung* 1.
- Hall, P.; Tewdwer-Jones, M. (2010): *Urban and regional planning*. London.
- Hard, G. (1999): *Raumfragen*. In: Meusburger, P. (Hrsg.): *Handlungsorientierte Sozialgeographie: Benno Werlens Entwurf in kritischer Diskussion*. Stuttgart, 133-162.
- Harvey, D. (1989): *The condition of Postmodernity: An enquiry into the origins of cultural change*. Cambridge / Oxford.
- Istel, W. (2000): *75 Jahre „Raumordnung“*. München.
- Kilper, H. (1999): *Die Internationale Bauausstellung Emscher Park: Eine Studie zur Steuerungsproblematik komplexer Erneuerungsprozesse in einer alten Industrieregion*. Opladen.
- Kößler, R. (1998): *Entwicklung*. Münster. = *Einstiege: Grundbegriffe der Sozialphilosophie und der Gesellschaftstheorie* 3.
- Läpple, D. (1991): *Essay über den Raum: Für ein gesellschaftswissenschaftliches Raumkonzept*. In: Häußermann, H.; Ipsen, D.; Krämer-Badoni, T.; Läpple, D.; Rodenstein, M.; Siebel, W. (Hrsg.): *Stadt und Raum*. Pfaffenweiler, 157-207. = *Stadt, Raum und Gesellschaft* 1.



## Raumentwicklung

- Lippuner, R.; Lossau, J. (2010): Kritik der Raumlehren. In: Günzel, S. (Hrsg.): Raum: Ein interdisziplinäres Handbuch. Stuttgart / Weimar, 110-119.
- Löw, M. (2001): Raumsoziologie. Frankfurt am Main.
- Priebs, A. (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (Hrsg.) (2011): Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Berlin.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (Hrsg.) (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Berlin.
- Werlen, B. (2007): Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Band 2: Globalisierung, Region und Regionalisierung. Stuttgart.
- Ziai, A. (2004): Entwicklung als Ideologie? Das klassische Entwicklungsparadigma und die Post-Development-Kritik. Hamburg.
- Ziai, A. (2010): Postkoloniale Perspektiven auf „Entwicklung“. In: Peripherie (120), 399-426.

## Weiterführende Literatur

---

- Blatter, J.; Knieling, J. (2009): Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen. Hannover, 224-269. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 231.
- Davoudi, S. (2018): Spatial Planning: the Promised Land or roll-out neoliberalism? In: Gunder, M.; Madanipour, A.; Watson, V. (Hrsg.): The Routledge Handbook of Planning Theory. New York, 15-27.
- Dühr, S.; Colomb, C.; Nadin, V. (2010): European spatial planning and territorial cooperation. London.
- Kreukels, A.; Salet, W.; Thornley, A. (2003): Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions. London.

Bearbeitungsstand: 05/2018