

ULRICH BRÖSSE

Zur begrifflichen Klärung und Abgrenzung des Konzepts funktionsräumlicher Arbeitsteilung

1. Die Schaffung und Definition von Begriffen stellt nicht a priori eine wissenschaftliche Leistung dar. Aber die Wissenschaft benötigt bekanntlich zur Lösung bestimmter Fragestellungen und für die theoretische Arbeit geeignete und operable Begriffe. Für das vorliegende Thema heißt das, daß es nicht von Worten und ihrer Bedeutung her aufzufassen ist, daß also nicht semantisch vorzugehen ist. Vielmehr soll von theoretischen Überlegungen und den wissenschaftlichen Fragestellungen ausgegangen werden, die die Raumordnungspolitik beschäftigen, und es sollen Begriffe in Bezug zu Theorien und raumordnungspolitischen Fragestellungen gesetzt und dementsprechend definiert werden.

Dazu erscheint es zweckmäßig, auch einen kurzen Überblick über relevante theoretische Ansätze und Begriffsverwendungen in Literatur und Gesetzgebung zu geben. Daran wird deutlich, daß einerseits Begriffe wie Funktion, Struktur oder Arbeitsteilung teilweise mit ganz bestimmten Bedeutungsinhalten je nach Disziplin besetzt sind und daß andererseits in der Raumordnungspolitik diese Begriffe bislang keine einheitliche Verwendung gefunden haben. Es läßt sich deshalb schon an dieser Stelle die Behauptung aufstellen, daß der Funktionsbegriff im Rahmen der Raumordnung

- bislang nicht präzise definiert und gehandhabt wird und
- noch eine Art Modewort ist, hinter dem sich allerdings mehr oder weniger unbewußt Vorstellungen über die sehr komplexe Problematik der Anforderungen der Menschen an die Lebensmöglichkeiten im Raum verbergen.

Insgesamt gesehen, ist der Begriff also noch eine Leerformel, die im Sinne *Luhmanns* unter anderem die wichtige Aufgabe erfüllt, eine komplexe Problematik zum Ausdruck zu bringen. Diese Tatsache kann jedoch nicht heißen, daß damit der Funktionsbegriff in dieser unbestimmten Form hinreichend gerechtfertigt wäre. Für die Wissenschaft besteht die Notwendigkeit, die angesprochene komplexe Problematik konkreter zu fassen und darauf die notwendigen Begriffe als methodisches Handwerkszeug zuzuschneiden.

2. Für Raumforschung und Raumordnungspolitik ist bezeichnend, daß sie einerseits umfassend als interdisziplinäre Wissenschaftsbereiche angelegt sind, daß sie sich aber andererseits zur Gewinnung von Erkenntnissen mangels umfassender Theorien auf eine Vielzahl von Einzelthesen und partiellen Theorien stützen müssen. Der Anspruch, interdisziplinär zu sein, findet sichtbaren Aus-

druck in den teilweise umfangreichen Zielsystemen der Raumordnungspolitik¹ und in dem Bemühen um Weiterentwicklung zu einer allgemeinen Entwicklungspolitik². An Einzelthesen und partiellen Theorien sei auf die verschiedenen Standorttheorien, auf Exportbasistheorie, Agglomerationstheorie, Entwicklungspoltheorie, Achsenkonzepte, um nur einige zu nennen, verwiesen. Die Einführung des Funktionsbegriffs (funktionsräumliche Arbeitsteilung, räumliche Funktionszuweisungen usw.) läßt sich vielleicht als Ausdruck des Bemühens um Integration der theoretischen Teilaspekte interpretieren. Auf *Christaller* gehen die zentralen Funktionen zurück, die ein Ort für seine Bewohner und die des Umlandes erbringt. Nach *Lösch* übernimmt ein Ort die Funktion, Industriestandort zu sein. Der Entwicklungspol hat die Funktion, eine regionale Entwicklung auszulösen und zu fördern. Die funktionale Region ist eine Region, die aufgrund bestimmter Beziehungen zwischen Kern und Umland abgegrenzt ist (zum Beispiel Arbeitsmarktreion). Der ausgeglichene Funktionsraum ist eine Region, in der der Bevölkerung ein ausreichendes Angebot an Einkommenserzielungsmöglichkeiten sowie an Gütern und Leistungen zur Verfügung steht, so daß die Notwendigkeit zu interregionalen Wanderungen minimiert wird.

Es ist nun verlockend, alle diese theoretischen Ansätze und Konzepte zu integrieren, wobei der Begriff der Funktion vielleicht eine Schlüsselrolle spielen kann, weil oder wenn er in der Lage ist, die gesamte komplexe Problematik einzufangen, und wenn es gelingt, darauf ein entsprechendes theoretisches Gebäude aufzubauen.

3. Ein solches mögliches Vorgehen findet seinen geistesgeschichtlichen Hintergrund im Konzept der Funktionsgesellschaft. „Es wird damit die Gesellschaftsepoche (nach Agrar- und Industriegesellschaft – d. Verf.) verstanden, die durch eine optimale Zuordnung der raumrelevanten Daseinsgrundfunktionen des Menschen in ihrer spezifischen Wertbezogenheit auf den Menschen gekennzeichnet ist“^{2a}. Da diese optimale Zuordnung der Daseinsgrundfunktionen des Menschen jedoch zumindest nicht vollkommen von selbst erfolgt, sondern teilweise bewußt geplant und erstrebt werden muß, damit unerwünschte Un-

1 Vgl. hierzu z. B. *Brösse, U.*: Raumordnungspolitik als integrierte Entwicklungspolitik. — Göttingen 1975. S. 79 ff.

2 Vgl. hierzu die verschiedenen Landesentwicklungsprogramme und Landesentwicklungspläne in der Bundesrepublik Deutschland.

2a *Partzsch, D.*: Funktionsgesellschaft. In: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. 2. Aufl. — Hannover 1970. Bd. 1, Sp. 865.

gleichgewichte vermieden werden, wird Raumordnungspolitik notwendig.

4. Der Begriff der Funktion wird im allgemeinen Sprachgebrauch und je nach wissenschaftlicher Disziplin unterschiedlich gebraucht. Allgemein werden darunter verstanden Tätigkeit, Wirken, Amt, Zweck, Obliegenheit oder Aufgabe. Im Sinne von Aufgabe, Obliegenheit oder auch Zweck läßt sich der Begriff der Funktion relativ einfach in der Raumordnungspolitik erklären. Die Funktion eines Raumes bedeutet dann die Aufgabe, die Obliegenheit oder auch den Zweck eines Raumes. Allerdings läßt sich damit das Konzept der funktionsräumlichen Arbeitsteilung noch nicht zufriedenstellend definieren.

Auf weitere spezielle Bedeutungsinhalte, zum Beispiel in Philosophie, Mathematik, Staatslehre, Biologie oder Sprachlehre, braucht hier nicht eingegangen zu werden. Die Tatsache, daß diese Fachdisziplinen den Funktionsbegriff für ihre Zwecke speziell definiert haben und ein solches Vorgehen nützlich und von den Erkenntnismöglichkeiten her ergiebig gewesen ist, läßt jedoch vermuten, daß auch die Raumordnungspolitik aus einer fachbezogenen Definition Vorteile für ihre Erkenntnismöglichkeiten ziehen kann.

5. Für die Raumordnungspolitik ergiebig erscheint ein systemtheoretischer Ansatz, wie er in der strukturell-funktionalen Theorie der Gesellschaftswissenschaften gewählt worden ist³. Danach werden Struktur des Systems und Funktion eines Elements im System unterschieden. Die Struktur beschreibt die mehr oder weniger stabilen wechselweisen Beziehungen zwischen den Einheiten des Systems. Vergleichbar wäre hier die in der Nationalökonomie häufig gebrauchte abstrakte Definition von Struktur als Verhältnis der Teile zueinander und zum Ganzen. Die Funktion besteht nun einmal in dem Beitrag, den ein Element in einem System für Teile des Systems oder für das ganze System tatsächlich leistet. Außerdem kann Funktion die Aufgabe bedeuten, die ein Element in einem System für Teile des Systems oder für das ganze System übernehmen soll. Das System kann zum Beispiel eine Volkswirtschaft sein, deren Elemente Regionen sind. Einzelne Regionen, wie Arbeitsmarktreionen oder Erholungsregionen, übernehmen nun Leistungen für den Gesamttraum. Gäbe es in der Volkswirtschaft beispielsweise nur zwei Regionen, eine Arbeitsmarktreion mit Wohnregion und eine Erholungsregion mit Wasserversorgungsgebiet, so wären die Leistungen beider Regionen für die gesamte Volkswirtschaft notwendig. Die beiden Regionen würden Beiträge im Rahmen einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung leisten.

Für bestimmte Funktionen von Elementen im System lassen sich gegebenenfalls die Ursachen ermitteln oder

läßt sich wenigstens der Ursprung aufdecken. Beispielsweise kann nachgewiesen werden, warum das Ruhrgebiet die Funktion eines Raumes mit Schwerindustrie übernommen hat. Daneben ist aber gerade für die Zukunft von Bedeutung, welche Gründe für die Fortdauer einer Funktion bestehen. So ist im genannten Beispiel im Rahmen der Raumordnungspolitik zu fragen, ob Gründe für ein Fortbestehen der Funktion „Schwerindustrie“ des Ruhrgebietes vorliegen. Diese zwei Aspekte, nämlich Ursache oder Ursprung des Entstehens und Gründe für das Fortbestehen, müssen im Auge behalten werden, wenn es um die Festlegung des Konzepts der funktionsräumlichen Arbeitsteilung geht; denn es lassen sich einerseits Ursachen für eine gegebene Funktionsverteilung und andererseits Gründe für ein Fortbestehen oder eine Veränderung einer Funktionsverteilung angeben. Letzteres führt dazu, daß Aussagen über den Beitrag von Elementen für ein System die Festlegung irgendeines Soll-Systems voraussetzen. Wenn beispielsweise über den Fortbestand oder die Änderung einer Funktionsverteilung durch die Raumordnungspolitik entschieden werden soll, so muß eine Norm vorliegen. Es muß also gesagt werden, unter welchen Bedingungen und wie das System etwa optimal arbeitet.

Daraus folgt, daß eine funktionsräumliche Arbeitsteilung, zum Beispiel in der Bundesrepublik Deutschland, zum einen auf ihre Ursachen oder ihren Ursprung hin untersucht werden kann. Es handelt sich um eine Ex-post-Analyse. Zum anderen kann ein Zielsystem festgelegt und gefragt werden, welche Gründe dann noch für den Fortbestand der überkommenen Funktionsverteilung bestehen und welche Änderungen gegebenenfalls vorzunehmen sind. Es handelt sich dann um eine Ex-ante-Analyse.

6. In der Raumordnung spielt der Begriff der räumlichen Struktur eine große Rolle, ohne daß allerdings eine anerkannte oder befriedigende Definition bekannt wäre. Das Bundesraumordnungsgesetz (BROG) beispielsweise geht sehr großzügig mit dem Wort Struktur um⁴. Es bleibt allerdings offen, welchen Beitrag – sprich: welche Funktionen – die einzelnen Elemente der Struktur zum Ganzen leisten sollen. Das BROG hilft sich, indem von gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen, ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen bzw. dem Gegenteil davon gesprochen wird. Es fehlt aber der eigentliche Hinweis darauf, daß die Elemente des Systems ihren jeweils zu definierenden Beitrag für das System leisten müssen. Vielleicht versteht sich von daher, daß Partzsch bei der Diskussion der Grundsätze des Paragraphen 2 des BROG von „Struktur und Funktion“ spricht, obwohl der Begriff Funktion im BROG gar nicht auftaucht⁵.

3 Vgl. hierzu den kurzen Überblick bei Schoeck, H.: Kleines Soziologisches Wörterbuch. = Herder Bücherei Bd. 312/313. S. 315 ff.

4 Allerdings tun das auch andere Wissenschaften wie etwa die Wirtschaftswissenschaften.

5 Vgl. Partzsch, D.: Gebietskategorien nach dem Raumordnungsgesetz des Bundes. In: Handwörterbuch der Raumfor-

7. Das Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) von Nordrhein-Westfalen kennt ebenfalls als zentralen Begriff die räumliche Struktur. Es wird jedoch im Vergleich zum BROG konkreter, indem es in den §§ 19 bis 22 von der siedlungsräumlichen Grundstruktur, von der zentralörtlichen Gliederung, von den Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen sowie von den Gebieten mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen spricht. Zu dieser räumlichen Struktur werden explizit oder implizit Aussagen über Funktionen einzelner Elemente in der gesamten Struktur gemacht. § 22 führt explizit im Rahmen der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung Gebiete mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen ein⁶. § 21 Abs. 4 fordert, daß durch die Entwicklungsachsen aufzuzeigen ist, „wie bestmögliche Voraussetzungen für den durch räumlich-funktionale Arbeitsteilung bedingten regionalen und überregionalen Leistungsaustausch gewährleistet werden können“. Weiter soll nach § 20 Abs. 1 „die zentralörtliche Gliederung für das gesamte Landesgebiet als System sich funktional ergänzender zentralörtlicher Stufen“ zugrunde gelegt werden. § 19 enthält implizit Hinweise auf Funktionen, die Ballungskerne, Ballungsrandzonen und ländliche Zonen als „siedlungsräumliche Grundstruktur“ übernehmen sollen. Es läßt sich also feststellen, daß das Landesentwicklungsprogramm von Nordrhein-Westfalen neben dem räumlichen Strukturbegriff den systembezogenen Begriff der Funktion einführt. Allerdings klärt auch das Landesentwicklungsprogramm die beiden Begriffe nicht eindeutig.

8. Dem Begriff der räumlichen Struktur kategorial gleichzusetzen ist auch der Begriff der Siedlungsstruktur. „Unter Siedlungsstruktur ist das eine Fläche bedeckende Netz von Dörfern und Städten unterschiedlicher Größe zu verstehen, sowie die Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb dieses Netzes, die Qualität und Quantität der in den einzelnen Ortschaften zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte, die Ausstattung dieser Orte mit öffentlichen Grundleistungen und das sie verbindende Transportsystem“⁷. Auch in dieser Definition fehlt der Systembezug des Funktionsbegriffs.

9. In jüngeren Dokumenten wird die Parallelität von Struktur und Funktion immer deutlicher, wobei sich das Gewicht auf den Funktionsbegriff und damit auf die ganzheitsbezogene Kategorie verlagert⁸. Die Empfehlung

der Arbeitsgruppe 1 des Beirats für Raumordnung „Die Gültigkeit der Ziele des Raumordnungsgesetzes und Bundesraumordnungsprogramms unter sich ändernden Entwicklungsbedingungen“ vom 16. Juni 1976 versucht, die Raumstruktur durch Raumtypen (verdichtete Räume, verflochtene Räume mit Schwerpunkt und ländliche Räume) zu umschreiben. Diesen Raumtypen sollen jedoch spezielle Funktionen im Rahmen der Aufgabenteilung zugewiesen werden. „Jeder Teilraum des Landes hat aber im Geflecht der unterschiedlichen Funktionen seine ganz spezifischen Aufgaben zu erfüllen, im Interesse der Region und im Interesse des Landes, zu dem er gehört, zum Teil sogar im Interesse des ganzen Bundesgebietes“⁹. Hier wird der Systembezug (Region, Land, Bundesgebiet!) des Funktionsbegriffs sehr deutlich.

10. Ein im Prinzip gleiches Konzept liegt auch dem Bundesraumordnungsprogramm zugrunde, das eine „Funktionsvielfalt“ in den Räumen anstrebt. „Diese Funktionsvielfalt erfordert im Rahmen der angestrebten Raumstruktur eine funktionale Aufgabenteilung zwischen dichter besiedelten Räumen und Freiräumen“¹⁰.

11. Bemerkenswert und auffallend ist allerdings, daß eine Reihe von relevanten Dokumenten der Raumordnungspolitik den Begriff der Funktion nur beiläufig oder gar nicht verwendet, an seine Stelle jedoch sinngemäß andere Begriffe treten. Das Bundeswaldgesetz spricht in § 1 von der Nutzfunktion und der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. In § 45 Abs. 1 heißt es dann aber, daß die Flächen bestimmten „Zwecken“ dienen.

Unbekannt ist der Funktionsbegriff im Landschaftsgesetz von Nordrhein-Westfalen aus dem Jahre 1975, das also zeitlich nach dem Landesentwicklungsprogramm erlassen wurde. Hier wird der Begriff Nutzungen verwendet (§ 11 Nr. 3). Genauso wird im Bundesbaugesetz von der „baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke“ bei der städtebaulichen Entwicklung gesprochen (§ 1). Den Begriff der Nutzung bzw. Bodennutzung gebraucht auch das statistische Bundesamt für seine Flächenstatistiken. Keine der Vorschriften und keines der Dokumente, die den Funktionsbegriff verwenden, macht deutlich, warum der Nutzen- oder Nutzungsbegriff nicht zutreffend ist, wie umgekehrt nicht a priori einsichtig ist, warum der Nutzungsbegriff nicht durch den Funktionsbegriff ersetzt werden könnte. Hierauf wird noch einzugehen sein.

Eine noch andere Terminologie führt die 3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz von Nord-

schung und Raumordnung. 2. Aufl. — Hannover 1970. Bd. 1, Sp. 882 f.

6 Vgl. hierzu z. B. *Lowinski, H.*: Probleme der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung, dargestellt am Beispiel des Landesentwicklungsplans III — Vorranggebiete für Freiraumfunktionen. In: Funktion und Nutzung des Freiraums. — Münster 1973. = Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 3, S. 65 ff.

7 *Ritter, U. P.*: Siedlungsstruktur. A. Wirtschaftstheoretische Grundlagen. In: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. 2. Aufl. — Hannover 1970. Bd. 3, Sp. 2893.

8 Vgl. hierzu z. B.: Voraussetzungen und Auswirkungen landesplanerischer Funktionszuweisungen. (Mit 9 Beiträgen.) —

Hannover 1975. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 104.

9 Empfehlungen der Arbeitsgruppe 1 des Beirats für Raumordnung. In: Beirat für Raumordnung. Empfehlungen vom 16. Juni 1976. Hrsg.: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. — Bonn 1976. S. 15.

10 Vgl. Bundesraumordnungsprogramm, I. 2. 3.

rhein-Westfalen aus dem Jahre 1973 ein. Danach müssen die Gebietsentwicklungspläne in der zeichnerischen Darstellung sogenannte Bereiche enthalten, von denen insgesamt 15 genannt werden, zum Beispiel Bereiche für Wohnsiedlungen, Wald, Gewinnung von Bodenschätzen, Verkehr oder besondere öffentliche Zwecke. Berücksichtigt man, daß die Gebietsentwicklungspläne die regionalen Ziele der Raumordnung und Landesplanung festlegen sollen, so müssen diese Bereiche wohl als systembezogene, normative Kategorien aufgefaßt werden und können insofern auch als Funktionen interpretiert werden. Durchaus vorstellbar wäre allerdings auch hier der Begriff der Nutzung oder Flächennutzung, zumal da im § 2 Abs. 6 der 3. Durchführungsverordnung von „sonstigen Nutzungsregelungen“ gesprochen wird. Auch hier stellt sich wiederum die Frage nach dem Verhältnis von Funktion und Nutzung.

12. Nach diesem Überblick über die Verwendung von Begriffen wird nun die Frage gestellt, welche raumordnungspolitischen Anliegen eigentlich in den zitierten Äußerungen mit den jeweils verwendeten Begriffen verfolgt werden und welches, allgemeiner gesprochen, die relevanten Fragestellungen der Raumordnungspolitik sind. Es lassen sich folgende Aspekte herausheben:

- a) Die Raumordnungspolitik soll sicherstellen, daß in der Bundesrepublik Deutschland entsprechend den gesellschaftlichen Zielsetzungen genügend Flächen und die geeigneten Flächen zur Verfügung stehen, die zu einer Realisierung der Ziele erforderlich sind. Die Flächen werden dann entsprechend den Zielvorstellungen genutzt. Angesprochen ist der Problembereich der Flächennutzung.
- b) Die Raumordnungspolitik hat die Frage zu beantworten, unter welchen Bedingungen von einer zufriedenstellenden oder optimalen räumlichen Funktionsverteilung in der Volkswirtschaft gesprochen werden kann und wie sie zu realisieren ist.
- c) Die Raumordnungspolitik soll die Vorteile einer räumlichen Arbeitsteilung ausnutzen, und zwar durch Beachtung der natürlichen und technischen Unteilbarkeiten bei einzelnen Nutzungen und der spezifischen Eignung von Räumen für einzelne Aufgaben im Gesamtsystem der Volkswirtschaft.

13. Werden diese sehr knapp formulierten Aufgabenstellungen der Raumordnungspolitik akzeptiert, so läßt sich nun die Frage aufgreifen, welche Begriffsdefinitionen zweckmäßigerweise vorzunehmen sind.

Der Begriff der Flächennutzung bezeichnet die Inanspruchnahme einer Fläche für bestimmte Zwecke durch den Menschen. Handelt es sich um Flächen, die vom Menschen und für das menschliche Leben überhaupt nicht benötigt werden, so fallen sie aus dem Interessenbereich des Raumordnungspolitikers heraus. Sobald jedoch die geringste Bedeutung besteht, liegt eine Nutzung vor.

Der Begriff der Funktion eines Raumes legt gegenüber dem der Flächennutzung das Gewicht auf den Beitrag und die Beziehung einer Nutzung zu einem übergeordneten Ganzen, erhält von dort her einen Stellenwert und damit ein normatives Element. Letztlich geht es aber auch um eine Flächennutzung. Insofern bezeichnen die Begriffe Nutzung und Funktion dasselbe, woraus sich wohl auch die teils parallele, teils alternative Verwendung in verschiedenen relevanten raumordnungspolitischen Dokumenten erklärt. Wenn also von Funktionen eines Raumes gesprochen wird, so sollte zweckmäßigerweise darunter eine Flächennutzung verstanden werden, die unter Berücksichtigung ihres Beitrags, den sie auch für andere Gebiete leistet, stattfindet oder festzulegen ist.

Arbeitsteilung bedeutet die Zerlegung von Arbeits- und Produktionsvorgängen in verschiedene Schritte und Aufteilung dieser Arbeits- und Produktionsschritte auf Personen, Betriebe oder Regionen (Räume). Speziell die räumliche Arbeitsteilung vermag dabei komparative Kostenvorteile zu nutzen, insbesondere durch sinnvolle Berücksichtigung natürlicher und technischer Unteilbarkeiten sowie der spezifischen Eignung von Räumen für einzelne Aufgaben. Der funktionale Aspekt spricht wiederum den Bezug zum Gesamtsystem der Regionen an. Die funktionsräumliche Arbeitsteilung ist demnach eine Arbeitsteilung zwischen Regionen, bei der die Regionen Aufgaben für andere Regionen oder die gesamte Volkswirtschaft übernehmen und zugleich Kostenvorteile durch Beachtung von technischen und natürlichen Unteilbarkeiten und von spezifischen Eignungen von Räumen für einzelne Aufgaben für das gesamte System der Volkswirtschaft genutzt werden.

14. Die Zuweisung von Funktionen an Regionen im Zuge einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung besteht in der Regel aus einem formalen Akt (zum Beispiel Entwicklungsplan). Bei der Realisierung müssen dann Ressourcen (zum Beispiel Menschen, Kapital, Infrastruktur, Erholungswald) entsprechend den vorgenommenen Funktionsbestimmungen verteilt und gesichert werden. Diese Ressourcen werden in einem zusammenfassenden Ausdruck vielfach auch als Entwicklungspotential bezeichnet, weil sie die Entwicklungsmöglichkeiten einer Region oder Volkswirtschaft determinieren. Die Ressourcen wiederum ermöglichen die menschlichen Aktivitäten, wie Produzieren, Konsumieren, Investieren, Exportieren. Es besteht also eine Linie: (formale) Funktionszuweisung im Rahmen einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung – Verteilung der Ressourcen oder des Entwicklungspotentials – Durchführung menschlicher Aktivitäten. Thoss macht deshalb keinen Unterschied zwischen Funktion und Aktivität. Er schreibt zu diesem Zusammenhang: „Man muß aber dabei stets im Auge behalten, daß (wegen des direkten Funktionalzusammenhangs zwischen möglichen Aktivitäten einerseits und vorhandenen Ressourcen andererseits) die regionale Verteilung der Faktoren nur ein anderer Ausdruck für die Verteilung des Entwicklungspotentials ist, oder – nach dem Sprachgebrauch des Beirats für

Raumordnung – für die „Zuweisung von Funktionen an Flächen“¹¹.

Obwohl die Begriffe Funktion und Aktivität sehr nahe beieinander liegen, scheint doch eine Differenzierung möglich und sinnvoll. Der Unterschied kann darin gesehen werden, daß (a) Funktion als Aufgabe in einem Gesamtsystem (zum Beispiel Volkswirtschaft oder Weltwirtschaft) zu sehen ist (der Begriff der Aktivität ist davon unabhängig), daß (b) beim Funktionsbegriff der Aspekt der Aufgabenzuweisung an eine Region im Vordergrund steht (was beim Begriff der Aktivität nicht der Fall ist) und daß (c) der räumliche Funktionsbegriff im Rahmen der Raumplanung schwergewichtig mit einer Flächeninanspruchnahme verbunden wird (was beim Begriff der Aktivität nicht unbedingt der Fall zu sein braucht; beispielsweise bedeutet die Funktion eines Raumes, Wohngebiet zu sein, die Bereitstellung einer entsprechenden Fläche, auf der neben der Aktivität Wohnen aber auch zum Beispiel die Aktivitäten Konsumieren, Sich-Bilden oder Sich-Erholen stattfinden können, die unter beispielsweise ökonomischen Aspekten diskutiert werden können, ohne daß der Flächenbezug relevant wird).

15. Im Zusammenhang mit der funktionsräumlichen Arbeitsteilung wird der Begriff des Funktionsraumes verwendet. Es handelt sich dabei allgemein um einen Raum, dem im Rahmen der funktionsräumlichen Arbeitsteilung bestimmte Aufgaben zugewiesen werden. Als Beispiel kann der ausgeglichene Funktionsraum angeführt werden, der sich dadurch auszeichnet, daß eigentlich alle für die Menschen wesentlichen Funktionen diesem Raum in einem definierten Mindestmaß durch entsprechende Flächensicherungen zugewiesen werden¹².

16. Nicht für alle Fragestellungen aber dürfte der allgemeine Begriff des Funktionsraumes für die Raumordnungspolitik nützlich sein. In vielen Fällen kommt es auf eine oder wenige Funktionen in einem Raum an. Eine Kennzeichnung eines Raumes durch eine einzige Funktion oder wenige Funktionen ist dann theoretisch sinnvoll und operabel, wenn diese Funktionen einen Vorrang mit ganz bestimmten Konsequenzen für andere Funktionen haben. Hierfür findet sich häufig der Begriff des Vorranggebietes oder des Raumes mit Vorrangfunktionen. Ein Vorranggebiet ist ein Gebiet, das vorrangig einer Nutzung oder Nutzungskombination vorbehalten ist und das andere Nutzungsmöglichkeiten dann nicht ausschließt, wenn da-

durch die vorrangige Funktion nicht beeinträchtigt wird¹³. In diesem Sinne scheint auch der Beirat für Raumordnung den Funktionsraum zu verstehen: „Als Funktionsräume bezeichnet der Beirat solche Räume, in denen aus der Vielzahl räumlich relevanter Funktionen eine oder einige wenige charakteristisch sind oder werden sollen (zum Beispiel Dienstleistungen, Schwerindustrie, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Erholung, Wassergewinnung). Mit diesen Funktionsräumen können also sowohl bestehende Nutzungen als auch angestrebte Funktionszuweisungen erfaßt werden“¹⁴. Neben der obigen allgemeinen Definition eines Funktionsraumes bietet sich hier eine eingeschränkte Definition des Funktionsraumes an, nach der der Funktionsraum mit Vorranggebiet gleichzusetzen ist¹⁵.

Je ausgedehnter ein Raum ist, um so mehr unterschiedliche Funktionen werden dort nebeneinander zu finden sein, und um so schwieriger wird es deshalb sein, eine Funktion zur Vorrangfunktion zu machen. Das Konzept der Vorranggebiete ist dementsprechend eindeutig nur auf relativ kleine Gebiete mit weitgehend homogener Flächennutzung anwendbar¹⁶. Es soll jedoch betont werden, daß der Funktionsraum als Vorranggebiet nicht immer nur eine einzige Vorrangfunktion zu umfassen braucht. Der Beitrag eines Raumes für das übergeordnete Ganze kann auch in der Kombination einiger weniger Funktionen bestehen. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Kombination der Funktionen der landwirtschaftlichen Bodennutzung und der Erholung. Nur durch solche Kombinationen, zum Beispiel zu einer Vorrangfunktion Erholung und Landwirtschaft, ist es in der Bundesrepublik teilweise möglich, die Raumansprüche der Menschen zufriedenstellend erfüllen zu können¹⁷.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Begriffe des Funktionsraumes und der funktionsräumlichen Arbeitsteilung können eine Schlüsselrolle bei der Integration von Einzelhypothesen und partiellen Theorien in der Raumordnungspolitik übernehmen. Diese Hypothesen und Theorien verwenden den Funktionsbe-

11 Thoss, R.: Der Auftrag der Raumordnungspolitik. Ausgangslage, Ziele und Instrumente. Manuskript. — Münster 1977. S. 3.

Ferner auch Thoss, R.: Die Verteilung des Entwicklungspotentials als Problem der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Manuskript. — Münster 1977.

12 Vgl. hierzu näher: Ausgeglichene Funktionsräume. Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges. 1. u. 2. Teil. — Hannover 1975, 1976. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 94.

13 Vgl. hierzu näher Brösse, U.: Kleinräumige Vorranggebiete als integraler Bestandteil ausgeglichener Funktionsräume. In: Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume. — Münster 1977. = Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 15.

14 Empfehlung der Arbeitsgruppe 1 des Beirats für Raumordnung, a. a. O., S. 15.

15 Vgl. hierzu auch Heyken, H.: Probleme einer räumlich-funktionalen Arbeitsteilung. Hrsg. vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS). — Dortmund 1975. S. 9 ff.

16 Vgl. zum Problem kleinräumiger und großräumiger Vorranggebiete Brösse, U.: Kleinräumige Vorranggebiete als integraler Bestandteil ausgeglichener Funktionsräume, a. a. O.

17 Vgl. hierzu etwa Frank, E.: Beziehungen der Landschaft und ihrer Nutzung zur Erholung in Kalifornien. Ein Vergleich mit Deutschland. In: Natur und Landschaft. 46. Jg. (1971) H. 5, S. 117 ff.

griff jeweils noch in unterschiedlichem Sinne. Ähnlich kann der Funktionsbegriff eine Vereinheitlichung der Begriffsbildung in einer Vielzahl raumordnungspolitischer Aussagen und Dokumente bringen. Dazu ist einheitlich davon auszugehen, daß in Anlehnung an die strukturell-funktionale Theorie der Gesellschaftswissenschaften Struktur und Funktion in einem System unterschieden werden. Die Struktur beschreibt die stabilen wechselweisen Beziehungen zwischen Elementen des Systems. In diesem Sinne sind Worte wie Raumstruktur und Siedlungsstruktur zu verstehen.

Funktion bedeutet die Aufgabe oder den Beitrag, den ein Element in einem System für Teile des Systems oder für das gesamte System leistet. Die (formale) Funktionsbestimmung und die Funktionszuweisungen an eine Region (zum Beispiel durch einen Entwicklungsplan) müssen durch die Verteilung und Sicherung der Ressourcen (materiell) ergänzt werden, damit sich im Rahmen dieser Ressourcen (= Entwicklungspotential) die menschlichen Aktivitäten abspielen können.

Funktionen eines Raumes können ursächlich erklärt werden (Ex-post-Analyse), sie können aber auch mit Blick auf einen erstrebten Zustand begründet werden (Ex-ante-Analyse).

In der Regel sind die Funktionen flächenbeanspruchend. Die Funktion eines Raumes bezeichnet dann eine Flächennutzung, die unter Berücksichtigung ihres Beitrags auch für andere Räume stattfindet oder festgelegt wird.

Ein Funktionsraum ist in allgemeiner Sicht ein Raum, dem im Rahmen der funktionsräumlichen Arbeitsteilung bestimmte Aufgaben zugewiesen werden (zum Beispiel ausgeglichene Funktionsräume). In spezieller Sicht ist Funktionsraum gleichzusetzen mit Vorranggebiet, das heißt, es handelt sich um ein Gebiet, das vorrangig einer Nutzung oder einer Nutzungskombination vorbehalten ist und das andere Nutzungsmöglichkeiten nur dann nicht ausschließt, wenn dadurch die vorrangige Funktion nicht beeinträchtigt wird.

Unter Berücksichtigung der räumlichen Arbeitsteilung mit ihren produktivitätssteigernden Effekten läßt sich dann die funktionsräumliche Arbeitsteilung definieren als eine Arbeitsteilung zwischen Regionen, bei der die Regionen Aufgaben für andere Regionen oder für die gesamte Volkswirtschaft mitübernehmen und zugleich Kostenvorteile durch Beachtung von natürlichen und technischen Unteilbarkeiten und von spezifischen Eignungen von Räumen für einzelne Aufgaben für das Gesamtsystem der Volkswirtschaft genutzt werden.