

**Funktionsräumliche Arbeitsteilung —
Konzeption und Instrumente**

**Stellungnahme zu den Forschungsergebnissen
eines Arbeitskreises der Akademie
für Raumforschung und Landesplanung**

Fünf Jahre nach Teil I liegt mit Teil III nunmehr der abschließende Bericht¹ über die von einem Arbeitskreis der ARL unter Leitung von *Heinz Weyl* erarbeiteten Untersuchungen zu einer großräumigen funktionalen Arbeitsteilung in der Bundesrepublik Deutschland vor. Nach *Weyl* setzt er sich aus einer Anzahl von Beiträgen zusammen, „die in der Summe darauf abstellen, aus den in Band 1 zusammengetragenen theoretischen Ansätzen und den in Band 2 vorgenommenen sektoralen Exemplifizierungen des allgemein zu beobachtenden Prinzips der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung Ansätze und Rahmenbedingungen auch für eine stärker funktionsräumlich bestimmte Raumordnungskonzeption abzuleiten“ (S. 2).

Diese moderate Charakterisierung des Bandes 3 aus der Feder von *Heinz Weyl* selbst, die weniger einer Einführung als dem vorweggenommenen Fazit einer wohlabgewogenen Besprechung gleicht, macht den gespannten Leser stutzig. Soviel Understatement kommt ihm verdächtig vor, zu Recht, wie schon aus den folgenden Feststellungen des Einführungskapitels hervorgeht:

- „Aus der Zusammenschau der hier dargelegten planungstheoretischen, organisatorischen und instrumentellen Rahmenbedingungen und konzeptionellen Ansätze für eine Raumordnungskonzeption unter den Grundannahmen einer großräumigen funktionalen Arbeitsteilung ergibt sich auch, daß ein solcher Ansatz in mancherlei Hinsicht als deutliche Modifizierung und nicht nur als Fortschreibung der bisher vertretenen Raumordnungskonzepte angesehen werden muß . . .
- Entsprechend werden die Bedingungen und Realisierungsmöglichkeiten einer solchen (großräumigen) funktionalen Arbeitsteilung in der Bundesrepublik Deutschland zunächst in einem programmatischen Ansatz vorgezeichnet und dann in Form von ökonomischen und ökologischen Szenarien beschrieben sowie in — daraus abgeleiteten — konzeptionellen analytischen, instrumentell differenzierenden und normativen Beiträgen fortentwickelt und nach den einzelnen Wirkungsebenen detailliert . . .
- In der Quintessenz sollen Konzeption und Realisierungsverfahren besser abgesicherte Ausgangspositionen für die Fortentwicklung der bislang verfolgten Raumordnungspolitik von Bund und Ländern ergeben, und zwar unter der Annahme, daß vieles aus den bisherigen Raumordnungskonzeptionen obsolet oder doch durch die Entwicklung der letzten Jahre überholt ist.“ (S. 3/4)

Wer der Einführung bis hierhin aufmerksam gefolgt ist, den verwundert es kaum, daß Weyl sie mit der lapidaren Feststellung abschließt: „Die hierzu angestrebte Fortschreibung zielt dabei auf eine weniger formal und legalistisch als vielmehr eher prozessual und damit zugleich dynamischer angelegte und auf eine Optimierung der großräumigen funktionalen Arbeits- und Aufgabenteilung ausgerichtete Konzeption, die dem ‚magischen Dreieck‘ der Raumordnung aus sozialen, ökonomischen und ökologischen Komponenten auch unter dem Veränderungsdruck des auslaufenden Jahrhunderts besser Rechnung tragen sollte, als dies im letzten Jahrzehnt der Fall war“ (S. 5).

Es mag dem kritischen Leser überlassen bleiben, sich selbst ein Urteil darüber zu bilden, ob und wie die einzelnen Beiträge des 3. Bandes diesem hohen Anspruch gerecht werden. Jedenfalls sind sie alle lesenswert und sollten daher kurz vorgestellt, jedoch hier und da mit kleinen kritischen Anmerkungen versehen werden, besonders an solchen — manchmal vorsichtshalber zitierten — Stellen, an denen die spontane Entschlüsselung ihrer „Botschaft“ nicht ohne weiteres gelingen will.

Der erste Beitrag von Heinz Weyl „Zum programmatischen Ansatz einer großräumigen funktionalen Arbeitsteilung . . .“ beschränkt sich gemäß Untertitel auf die Skizzierung definitorischer Ansätze und Engpässe. Besonders interessant sind die Ausführungen zur funktionsräumlichen Aufgabenstellung und dem damit verbundenen zusätzlichen Regelungs- und Abstimmungsaufwand bis hin zu unter interregionalen Konkurrenzaspekten zwangsläufig auftretenden neuen Akzeptanzproblemen. Insofern verweist Weyl — zumindest aus der Sicht des Praktikers — zu Recht darauf, daß großräumige und großräumig bedeutsame Funktionszuweisungen einen nachweisbaren Bedarf voraussetzen, dessen — möglichst — sozial- und umweltverträgliche Befriedigung ggf. auch den Ausgleich berechtigter Alimentierungsan-

sprüche einschließt. Erfreulicherweise mehren sich die Anzeichen dafür, daß diese politisch brisante Aussage — nicht zuletzt dank wissenschaftlicher Hartnäckigkeit — allmählich enttabuisiert und damit diskussionswürdig geworden ist.

Der zweite Beitrag von Martin Sättler beschäftigt sich mit ökonomischen Aspekten von „Szenarien zur funktionsräumlichen Arbeitsteilung“. Der erste Teil bezieht sich im wesentlichen auf Ergebnisse bekannter PROGNOSE-Untersuchungen (S. 32) und schildert in gedrängter Form thesenartig neue Rahmenbedingungen aufgrund veränderter internationaler Arbeitsteilung, neuer Technologien, gesamtwirtschaftlicher Entwicklungstendenzen und modifizierten unternehmerischen Standortverhaltens.

Im zweiten Teil dagegen wird ein interessantes Trend-Szenario vorgestellt, „welches für die funktionsräumliche Arbeitsteilung im Bundesgebiet maßgebend sein kann“ (S. 33). Die Ausgangslage wird anhand der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland seit ihrer Gründung in Form von vier Phasen beschrieben; die sich vor allem auf die Veränderung der räumlichen Verteilung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen konzentrieren. Besonderes Interesse verdient dabei die abschließende These dieses Kapitels, wonach die Verteilung von Arbeitsplätzen und Bevölkerung im Raum „tendenziell zum Abbau bestehender räumlicher Konzentrationen führen“ wird. Die Schlussfolgerung allerdings ist von hohem regionalpolitischem Reiz: „Diese im Sinne der Raumordnung positive Entwicklung schafft jedoch neue Probleme in den regionalen Arbeitsmarktbilanzen: Bereits heute weisen altindustrialisierte Gebiete zusammen mit den peripheren ländlichen Räumen die höchsten Arbeitslosenquoten auf. Dies wird sich künftig eher noch zu Lasten der Montanreviere verschieben. Die Arbeitsmarktunterschiede zwischen Raumkategorien werden sich also verstärken. Vor allem langfristig werden die alten Verdichtungsgebiete die Problemräume der Raumwirtschaftspolitik des Jahres 2000 und danach sein“ (S. 46/47).

Auf dem Hintergrund dieser Schlussfolgerung werden von Sättler „Szenarien“ für vier Raumkategorien von Verdichtungsräumen skizziert, und zwar für Metropolen, Neue Verdichtungsräume, Alte Verdichtungsräume und Entwicklungsräume (mit Oberzentrum). Alle vier Szenarien zeigen für Verdichtungsräume „eine deutliche Tendenz zur Spezialisierung und Differenzierung von Funktionen, was durch die veränderten Rahmenbedingungen erzwungen wird. Den technisch-wirtschaftlichen Funktionsbereichen kommt dabei die entscheidende Bedeutung zu“ (S. 54). Hinsichtlich der möglicherweise generell notwendigen „Strategie der gleichzeitigen Engpaßbeseitigung und des Potentialausbaus“ wird auf die folgenden Beiträge verwiesen.

In seinem Beitrag über ökologische Aspekte von „Szenarien zur funktionsräumlichen Arbeitsteilung“ setzt sich Peter Knauer sehr engagiert mit der Entwicklung der Umweltdiskussion und -politik sowie den räumlichen Konsequenzen der Entwicklung in den einzelnen Umweltbereichen — Luft, Wasser, Lärm, Abfälle, Natur und Landschaft, Boden — auseinander. In seinem Trend-Szenario aus ökologischer Sicht will er abschätzen, „wie sich in den nächsten 20–25 Jahren (im Schwerpunkt bis 1990/95) die Umweltsituation wahrscheinlich entwickeln wird und welche Auswirkungen sich daraus auf Wirtschaft und Gesellschaft, insbesondere aber die räumlichen Strukturen in der Bundesrepublik Deutschland ergeben“ (S. 56). Dem Szenario ist in vielen Punkten zuzustimmen. Die abschließende Darstellung kontroverser Ansätze für eine Vorranggebiete-Politik allerdings

gibt Anlaß zu Zweifeln, wenn der Verfasser mit einem sehr optimistischen Ausblick feststellt: „Es wird bereits jetzt erkennbar, daß durch das Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung nun endlich ein Ansatz zur Verfügung steht, durch den, entsprechend der eingeführten Konvention der Kosten-Nutzen-Analyse, eine Naturhaushaltsplanung möglich wird. Die Möglichkeit, abzuschätzen, inwieweit Städte bzw. Regionen ‚über ihre ökologischen Verhältnisse‘ leben und ‚Naturhaushaltsschulden‘ machen, wird, zumal es für die Öffentlichkeit nachvollziehbar wird, für die Situation der räumlichen Planung in den nächsten Jahren drastische Folgen haben“ (S. 90). Der Verfasser läßt allerdings offen, welcher Art diese Folgen sein werden.

Im vierten Beitrag befaßt sich *Bruno Dietrichs* mit „Ansätzen zur Konzeption der funktionsräumlichen Arbeitsteilung“. Der Verfasser unternimmt erklärtermaßen den Versuch,

„die schon erkennbaren und weiterhin erforderlichen konzeptionellen Elemente einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung zusammenzuführen. Unter einer Konzeption wird hier die Zusammenfassung der wesentlichen Grundsätze, Prinzipien und Zielsetzungen mit den zu ihrer Umsetzung besonders geeigneten Instrumenten verstanden, wobei auch die spezifischen Anwendungsbedingungen und das zieladäquate Zusammenwirken von Instrumenten in typischen Konstellationen aufzuzeigen sind“ (S. 94).

Dietrichs sieht die Aufgabenstellung der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung vor allem darin, „Konfliktpotentiale zu verringern, notwendige Anpassungsvorgänge in den räumlichen Strukturen zu erleichtern und regionsspezifische Entwicklungschancen zu fördern“ (S. 97).

Während die Ausführungen zur Fristigkeit funktionsräumlicher Arbeitsteilung und zu den jeweiligen Regelungsbedarfen der unterschiedlichen räumlichen Bezugsebenen kaum neue Gesichtspunkte enthalten, findet man in den letzten drei Abschnitten dieses Beitrages einige interessante und anregende Thesen, die es verdienen, hervorgehoben zu werden. So z. B.:

- „Die Konzeption der funktionsräumlichen Arbeitsteilung bietet Ansätze zur Lösung neuer Problemkonstellationen. Dazu wird eine Revision bisheriger raumordnerischer Zielsetzungen erforderlich, die jedoch nicht bedeuten kann, alte durch völlig neue Zielsetzungen zu ersetzen. Wichtiger ist eine kritische Überprüfung und ggf. Erweiterung und Differenzierung bisheriger Zielsetzungen sowie eine Veränderung der Gewichtungen“ (S. 112).
- Bei dem Versuch, die Konzeption der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung unter den drei Funktionen „Ordnungs-, Sicherungs- und Entwicklungsfunktionen“ zu sehen, fühlt man sich unversehens an das Landesentwicklungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen von 1964 erinnert, das bei der Einteilung des Landesgebietes in Ballungskerne, Ballungsrandzonen und ländliche Zonen von eben diesen drei Funktionen wesentlich mitbestimmt war.
- Besondere Beachtung verdient der Hinweis von *Dietrichs* auf die Grenzen des Prinzips der funktionsräumlichen Arbeitsteilung, bei deren Überschreitung die eintretenden Nachteile durch weitere Vorteile nicht mehr gerechtfertigt erscheinen. Hierzu nennt *Dietrichs* vier Grundsätze: (1) „Verhinderung der übermäßigen Ausbeutung einer Vorrangfunktion“; (2)

„Freiflächensicherung in Verdichtungsräumen“; (3) „Ausgleichsleistungen für Vorrangfunktionen“; (4) „Soziale Absicherung der Bevölkerung in Vorranggebieten“.

Die eher spekulativen Erwägungen zur „Dezentralisierung der Planungskompetenzen“ sind zumindest tendenziell geeignet, die notwendige politische Diskussion über diese Fragestellung anzureizen. Dabei — und darin ist *Dietrichs* Schlußbemerkung zuzustimmen — wird es vor allem darum gehen, „geeignete Regelungen für die Ausgleichsleistungen zu entwickeln und in die Planungspraxis umzusetzen, die sich aus funktionsräumlichen Verflechtungen zwangsläufig ergeben“ (S. 124).

Im fünften Beitrag untersucht *Dietrich Fürst* „Die funktionsräumliche Arbeitsteilung im Institutionensystem der Raumordnungspolitik“. Er befaßt sich dabei mit den Wechselbeziehungen zwischen der funktionsräumlichen Arbeitsteilung und dem institutionellen Rahmen der Formulierung und Umsetzung der Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Im Rahmen dieser Überlegungen sollte man vor allem einen Hinweis nicht übersehen, der sich auf die besondere Legitimationsbedürftigkeit des problembezogenen und selektiven Vorgehens des Konzepts der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung bezieht. Unter diesem Gesichtspunkt kann man insbesondere den folgenden Erwägungen von *Fürst* einiges abgewinnen (S. 139–141):

- „Zwischen den föderalen Ebenen müßte eine klarere Verantwortungstrennung für raumrelevante Politikinhalt vorgenommen werden . . .
- Die Regionsebene müßte politisch aufgewertet werden . . .
- Die Koordinationskraft der Raumplanung sollte aufgewertet werden . . .
- Generell dienen die institutionellen Verbesserungen dem Ziel, Raumplanung wieder flexibler, ‚diplomatischer‘, anpassungsfähiger zu machen, gleichzeitig aber auch als ressortübergreifenden Motor und Initiator neuer Problemlösungen aufzuwerten.“

Der Gedanke der „Planungsdiplomatie“ ist sicher ein diskussionswirksames Reizwort, ob es allerdings auch ein wirksames Mittel zur „Wiederbelebung“ der Raumplanung ist, die sich nach anderer Leute Ansicht übrigens keineswegs überall in einem scheinodähnlichen Zustand befindet, darf bezweifelt werden.

Die „Überlegungen zum Instrumentarium für die Durchsetzung einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung unter ökonomischen Aspekten“ von *Ulrich Brösse* beschränken sich im wesentlichen auf eine kurze Diskussion verschiedener staatlicher Ordnungsrahmen sowie auf einen Beitrag zu einer systematischen Erfassung möglicher Instrumente zur Durchsetzung einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung.

Dabei unterscheidet *Brösse* folgende sechs Gruppen:

- a) Die direkten raumgestaltenden Mittel, z. B. die Infrastruktur.
- b) Instrumente, die eine hohe Intensität der Verhandelungsbeeinflussung besitzen, nämlich die Zwangsmittel, zwingenden Mittel oder imperativen Instrumente.
- c) „Zu den Anreiz- und Anpassungsmitteln oder den indikativen Instrumenten zählen die räumliche Differenzierung von

Steuern, Gebühren und Abgaben oder die räumliche Lenkung öffentlicher Aufträge . . .

- d) Die vierte Gruppe von Instrumenten wirkt indirekt auf die Verhaltensweisen der Menschen ein, indem die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für das Handeln verändert werden . . .
- e) Als eine fünfte Gruppe lassen sich zwei- und mehrseitige Verhandlungen begreifen. Die Verhandlungspartner suchen ihre Interessen durchzusetzen und gehen mit ihrer Zustimmung zum Verhandlungsergebnis eine Art Selbstbindung ein . . .
- f) Eine weitere Gruppe von Instrumenten beeinflusst das Verhalten der Menschen dadurch, daß ihre Informationsgrundlage verbessert wird. Es handelt sich um die Mittel der Information und Kommunikation.“

Nach diesen Überlegungen ist dem ernüchternden Eindruck des Verfassers zuzustimmen, daß es noch einiger Forschungsarbeit bedarf, um das Instrumentarium im Detail auf seine Eignung für eine Durchsetzung der funktionsräumlichen Arbeitsteilung zu untersuchen (S. 161).

Karl-Hermann Hübler befaßt sich in seinem Beitrag mit „Instrumenten zur Implementation von Konzepten der räumlich-funktionalen Aufgabenteilung“. Er nähert sich seinem Thema betont kritisch und klärt damit nicht nur seine Ausgangsposition, sondern warnt nebenbei aber wirksam vor einer weiteren „Sektoralisierung und Monopolisierung“ der Raumnutzungen durch die verschiedenen Fachplanungsträger.

Die daran anknüpfenden Ausführungen, die in Erinnerung rufen, daß der bevorzugte Ausbau von Zentralen Orten vom Prinzip her eine spezifische Form des allgemeinen Prinzips der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung ist, verdienen besonderes Interesse. Vor allem der Verweis auf die erfolgreiche Implementierung des Zentrale-Orte-Konzepts durch Funktionszuweisungen in Form von Flächenausweisungen, Dienstleistungseinrichtungen, Fördermitteln, Zentralitätszuschlägen usw. sind geeignet, die „derzeitigen Überlegungen zur Implementation von Konzepten der räumlich-funktionalen Aufgabenteilung“ zu unterstützen. Wer sich mit dieser Materie näher befaßt oder befassen muß, dem seien die abschließenden Ausführungen Hübblers zu den Kriterien empfohlen, die man vor dem Einsatz von Instrumenten zur Implementation des Konzeptes der funktionsräumlichen Arbeitsteilung klären sollte. Zu Recht wird darauf verwiesen, daß in der Raumplanung bisher bei der Beurteilung von Maßnahmen oder Instrumenten im Regelfall nur ökonomische Effizienzkriterien verwendet worden sind. Hübler fordert demgegenüber auch die Prüfung der ökologischen Effizienz (natürliche Gegebenheiten nach § 1 ROG), die „soziale Effizienz“ oder Sozialverträglichkeit und die „kulturelle Effizienz“.

Als Maßstab für die ökologische Effizienz fordert Hübler, daß die Instrumente zur Vorrangfestlegung und Implementation der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung geeignet sind, beizutragen

- „zu einer Verminderung von Umwelt-Inputs (Reduzierung des Verbrauchs von Stoffen und Energie);
- zu einer Verminderung von Umwelt-Outputs (Einschränkung von Schadstoffemissionen);
- zu einer Wiederverwendung von Stoffen und Energie;

- inwieweit Festlegungen im Zeitablauf reversibel sind,
- ob und inwieweit Instrumente zu homogenen oder vielfältigen oder zu großen Einheiten (Projekten) führen und
- inwieweit solche Instrumente Selbstregulationsmechanismen fördern oder eine stärkere Fremdbestimmung voraussetzen“ (S. 176).

Hübler schließt diese Erörterung mit der Feststellung, daß sowohl Methoden als auch Indikatoren für solche ökologische Effizienzprüfungen raumordnerischer Instrumente bisher anwendungsbereit noch nicht vorliegen (S. 176). Abgesehen von der Praktikabilität der Instrumente sowie ihrer Systemkonformität gilt es noch schwierige Gewichtungs- und Bewertungsprobleme zu lösen. Es ist ein besonderes Verdienst von Hübler, auf diese Erkenntnisdefizite mit eindrucksvollen Argumenten aufmerksam gemacht zu haben. Man kann nur hoffen, daß sein Appell nicht ungehört verhallt.

Der Beitrag von Hermann Lossau über die „Durchsetzung großräumig bedeutsamer Projekte auf der Landesebene“ ist vor allem in planungspolitischer, -strategischer und -psychologischer Hinsicht interessant. Er befaßt sich weniger mit spezifischen Problemen der funktionsräumlichen Arbeitsteilung im engeren Sinne als mit deren Umsetzung.

Dementsprechend konzentriert sich Lossau darauf, einige typische Merkmale herauszuarbeiten, die für das Management derartiger Aufgabenstellungen relevant sind:

- „Auch zukünftig werden Großprojekte realisiert werden müssen, wobei ein wesentlicher Schwerpunkt in der Sicherung von umweltempfindlichen Gebieten und wichtiger Ressourcen (Trinkwasser etc.) liegen wird.
- Die Verwirklichung von gesellschaftlichen Zielen stellt weniger Anforderungen an neue Konzepte, sondern vielmehr an ein schwerpunktorientiertes ressortübergreifendes Projektmanagement.
- Dieses Projektmanagement kann sich nicht allein auf die Frage konzentrieren, verschiedene administrative Bereiche effizient zu koordinieren. Es muß zusätzliche weitgehende Analysen des gesamten fachlichen und politischen Umfeldes durchführen, um vielfältige und auch kontroverse Argumente und Positionen in den Prozeß der Projektverwirklichung einbeziehen zu können.
- Damit aber wird auch klar, daß die klassische Form der stufenweisen Umsetzung im Rahmen der raumordnerischen Hierarchie diesen Anforderungen nicht mehr gerecht wird. Notwendig ist vielmehr ein fachübergreifendes, langfristig orientiertes Projektmanagement, das Möglichkeiten der laufenden Verbesserung des Wissensstandes ebenso einkalkuliert und in den Arbeitsprozeß integriert wie die Möglichkeit veränderter gesellschaftlicher und fachbezogener Zielsetzungen . . .“ (S. 207).

Sehr um die Setzung neuer pragmatischer Akzente bemüht ist der Beitrag von Gottfried Schmitz „Zur Durchsetzung der funktionsräumlichen Arbeitsteilung im regionalen Bereich“, der sich vor allem auf die Diskussion von Fragen der vertikalen und horizontalen Abstimmung von Vorranggebieten konzentriert. Am

Fallbeispiel „Rhein-Neckar-Raum“ werden die Rahmenbedingungen der Aufgabenverteilung nach Ebenen und der (möglichen) Aufgabenträger sehr anschaulich aufgezeigt und kritisch beurteilt.

Dabei werden — offensichtlich aufgrund leidvoller praktischer Erfahrungen — einige Instrumente in Erinnerung gebracht, deren Einsatz bekanntermaßen Schwierigkeiten bereitet:

- „Ausreichende Institutionalisierung der Regionalplanung als Instrument von Regionalpolitik (Vorrangfestlegungen sind in hohem Grade planungspolitische Entscheidungen . . .),
- die Praktizierung des Einordnungsgebotes gemäß § 1, Abs. 4 des Raumordnungsgesetzes,
- eine forcierte inhaltliche Abstimmung der Landes- und Regionalplanung an den jeweiligen Grenzen, wenn einheitliche Funktionsräume zerschnitten werden (grenzüberschreitende Planung) gem. § 4 ROG,
- die Raumordnungsklauseln in den Fachgesetzen,
- die Ausgestaltung der Mitwirkung der Fachplanung und der Gemeinden bei der stufenweisen Erstellung von raumordnerischen Planungskonzepten,
- Initiativen zur Gründung von Trägern für bestimmte großräumige Funktionen öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Art“ (S. 232).

Interessanterweise wird in diesem Zusammenhang abschließend den folgenden beiden Instrumenten besondere Bedeutung für die Durchsetzung von Vorrangfunktionen zugemessen:

- „Raumordnungsverfahren, bei denen den Verantwortungs-trägern von tangierten großräumigen Funktionen oder regionalen und örtlichen Vorrangfunktionen ein Mitbestimmungsrecht bei der Inanspruchnahme der Vorranggebiete bis hin zu einer Art Vetorecht in besonderen Fällen eingeräumt werden sollte,
- eine weitere Ausgestaltung des staatlich/kommunalen Lastenausgleichs in den Fällen, in denen aus übergeordneten Gesichtspunkten Gemeinden Beschränkungen ihrer Entwicklungsmöglichkeiten hinnehmen müssen, die ein normales Maß von zumutbaren Gemeinschaftslasten übersteigen“ (S. 232).

Nicht nur an dieser Stelle ist man versucht hinzuzufügen, hier sind dringend wissenschaftlich begleitete empirische Pilotprojekte in Angriff zu nehmen, um die theoretische wie praktische Eignung dieser Instrumente gewissermaßen im Feldversuch zu testen.

Im letzten Beitrag des dritten Bandes erörtert *Eckhart Scharmer* „Rechtliche Aspekte der Instrumente für Strategien funktionsräumlicher Arbeitsteilung“. Nach Meinung von *Scharmer* „bedarf es organisatorischer Regelungen, die festlegen, welche Ebene im horizontal und vertikal untergliederten Verwaltungsaufbau über die Zuordnung der Funktionen zu entscheiden hat, welche Verfahren und unter Beteiligung welcher Institutionen diese Entscheidung zu treffen und die Konflikte zu lösen sind. Zum anderen sind rechtliche Instrumente erforderlich, die die Verbindlichkeit dieser Entscheidungen sichern und ihre Durchsetzung gegenüber anderen Planungsträgern und Privaten garantieren“ (S. 234).

Dem ist ebenso zuzustimmen wie dem Verweis darauf, daß das Verhältnis der Landes- und Regionalplanung zur Fachplanung klärungsbedürftig sei. „Im Interesse einer größeren Effektivität der Raumordnung sollte ihr Durchsetzungspotential gegenüber den Fachplanungen gestärkt werden. Allerdings scheint der Hinweis angebracht, daß auch im Rahmen der Konzeption funktionsräumlicher Arbeitsteilung der Raumordnung nicht die Aufgabe zufallen soll, die Fachplanungen zu übernehmen oder auch nur zu dominieren oder zu instrumentalisieren.“

Die abschließenden Anmerkungen *Scharmers* zum „Ausgleich für Benachteiligungen durch landesplanerische Funktionszuweisungen“ wiederholen zwar im wesentlichen bekannte Gedankengänge, tragen aber gleichwohl dazu bei, den dritten Band im Sinne der Aufgabenstellung des von *Heinz Weyl* geleiteten Arbeitskreises der Akademie für Raumforschung und Landesplanung abzurunden.

Heinrich Lowinski

Anmerkung

1 Vgl. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 167, Hannover 1986.