

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Die Erfassung der Verdichtungsräume nach dem Bundesraumordnungsgesetz

Ein methodologischer Vergleich zweier Gutachten

Gerhard Isbary wäre am 15. Mai 1969 sechzig Jahre alt geworden. Kurz vor seinem Tode am 4. April 1968 hat er in einem unlängst erschienenen Gutachten¹, das er gemeinsam mit Gottfried Müller und Hans-Jürgen von der Heide erarbeitet hatte, u. a. die Theorie der Verdichtungsbänder für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland exemplifiziert. Isbary wollte mit dieser konkreten Fixierung der Verdichtungsbänder ein funktionales Merkmal für die Abgrenzung von Gebieten mit gesunden räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogener Wirtschafts- und Sozialstruktur gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 6 Satz 1 BROG schaffen. Damit ist ein Vorschlag für ein mit qualitativen Aussagen behaftetes, quantitativ meßbares Merkmal der raumordnerischen Zielkategorie – der gesunde und ausgewogene Raum – unterbreitet worden.

Knapp ein Jahr vor Erscheinen dieser Forschungsarbeit wurde bereits ein Gutachten veröffentlicht, das ebenfalls das Problem des Verdichtungsraumes – und zwar ausschließlich – behandelt und das von Olaf Boustedt, Georg Müller und Karl Schwarz erstellt worden war². Es war das Ziel der Gutachter, einen Vorschlag zur Abgrenzung von Verdich-

tungsräumen zu machen und Möglichkeiten zur Messung von „Verdichtungsschäden“ aufzuzeigen³.

Die seltene Gelegenheit, einen Vergleich zweier bemerkenswerter, gegenwärtig zur Diskussion stehender Forschungsarbeiten zu demselben Phänomen – dem verdichteten Raum – durchführen zu können, ermuntert dazu, die beiden Gutachten auf ihre diesbezüglichen Gemeinsamkeiten und Unterschiedlichkeiten in ihren raumordnerischen Prämissen und in den praktizierten Erfassungsmethoden zu untersuchen.

Aus chronologischen Gründen wird zunächst das Gutachten von Boustedt, Müller und Schwarz aus dem Jahr 1964 beleuchtet. Obwohl das Gutachten bereits zwei Jahre vor Erlass des BROG vergeben worden war und auch sein Ergebnis dem Auftraggeber noch davor erstattet wurde, ist sein Inhalt ungemindert aktuell geblieben, was auch durch die Verwendung als Beratungsgrundlage für den Strukturausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) deutlich wird. Der doppelte Auftrag an die Gutachter, sowohl einen Abgrenzungsvorschlag für die Verdichtungsräume in der Bundesrepublik Deutschland zu erarbeiten als

¹ Isbary, Gerhard; Gottfried Müller, Hans-Jürgen von der Heide: Gebiete mit gesunden Strukturen und Lebensbedingungen. Merkmale und Abgrenzungen. 2 Bde. – Hannover 1969. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Abhandlungen, Bd. 57. (1967 vom Bundesminister des Inneren in Auftrag gegeben; 1968 abgeschlossen.)

² Boustedt, Olaf; Georg Müller; Karl Schwarz: Zum Problem der Abgrenzung von Verdichtungsräumen unter Berücksichtigung der Möglichkeiten zur Messung von Verdichtungsschäden. Gut-

achten. – Bad Godesberg 1968. = Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, H. 61. (1963 vom Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung in Auftrag gegeben; 1964 abgeschlossen. Die darin verwendeten Begriffe „Überlasteter Verdichtungsraum“ und „Überlastungsverdächtiger Verdichtungsraum“ sind in der gedruckten Ausgabe des Gutachtens nicht mehr enthalten.)

³ Das Gutachten diente dem Strukturausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) als Beratungsgrundlage. Die MKRO hat nach § 8 Abs. 1 BROG u. a. die Abgrenzung der Verdichtungsräume mit ungesunden räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen und ausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 6 Sätze 2 und 3 BROG zu beraten. Am 21. November 1968 hat die MKRO eine Entschließung zur Abgrenzung der Verdichtungsräume entsprechend der Vorlage des Strukturausschusses verabschiedet.

auch die Möglichkeit zur Messung von Verdichtungsschäden zu prüfen, wurde mit den Mitteln der amtlichen Statistik auf Gemeindeebene bearbeitet.

Die äußere Abgrenzung der Verdichtungsräume wurde durch Einbeziehen der Gemeinden vorgenommen, die eine Bevölkerungsdichte aufwiesen, die über dem Bundesdurchschnitt (1963 = 220 Ew/qkm) lag. So wurden 10 inselhafte Verdichtungsräume festgelegt⁴, die zugleich mit dem Prädikat „überlastungsverdächtig“ belehnt worden waren (Angaben von 1963):

(1) Rhein-Ruhr	10,493 Millionen Einwohner
(2) Rhein-Main	2,629 Millionen Einwohner
(3) Hamburg	2,122 Millionen Einwohner
(4) Stuttgart	1,976 Millionen Einwohner
(5) München	1,379 Millionen Einwohner
(6) Rhein-Neckar	1,322 Millionen Einwohner
(7) Saar	0,860 Millionen Einwohner
(8) Nürnberg	0,765 Millionen Einwohner
(9) Hannover	0,735 Millionen Einwohner
(10) Bremen	0,719 Millionen Einwohner
	23,000 Millionen Einwohner

Der Schwerpunkt des Gutachtens liegt beim zweitgenannten Auftragssteil: Der Messung von Verdichtungsschäden. Hierzu wurde eine quantifizierend statistische Zonierung eines jeglichen Verdichtungsraumes vorgeschlagen. Auf der Grundlage der Kerngebiete der Stadtregionen, wie sie im Forschungsausschuß „Raum und Bevölkerung“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung unter Vorsitz von *Boustedt* ermittelt worden sind, wird die Zugehörigkeit der Umlandgemeinden zum Verdichtungsraum mit einer Einwohner-Arbeitsplatzdichte ($E + A/qkm$)⁵ und einer Wachstumsquote gemessen (vgl. die Übersicht auf der folgenden Seite).

⁴ Die MKRO grenzte 24 inselhafte Verdichtungsräume ab, wobei der jeweilige Raum mehr als 150 000 Einwohner und eine Bevölkerungsdichte von mindestens 1000 Einwohner/qkm aufweisen muß (Angaben von 1967):

(1) Rhein-Ruhr	10,412 Millionen Einwohner
(2) Rhein-Main	2,375 Millionen Einwohner
(3) Hamburg	2,088 Millionen Einwohner
(4) Stuttgart	2,014 Millionen Einwohner
(5) München	1,463 Millionen Einwohner
(6) Rhein-Neckar	1,101 Millionen Einwohner
(7) Nürnberg	0,795 Millionen Einwohner
(8) Hannover	0,728 Millionen Einwohner
(9) Bremen	0,707 Millionen Einwohner
(10) Saar	0,671 Millionen Einwohner
(11) Aachen	0,489 Millionen Einwohner
(12) Bielefeld-Herford	0,438 Millionen Einwohner
(13) Augsburg	0,329 Millionen Einwohner
(14) Karlsruhe	0,322 Millionen Einwohner
(15) Kiel	0,311 Millionen Einwohner
(16) Braunschweig	0,305 Millionen Einwohner
(17) Kassel	0,267 Millionen Einwohner
(18) Lübeck	0,259 Millionen Einwohner
(19) Koblenz-Neuwied	0,255 Millionen Einwohner
(20) Münster	0,218 Millionen Einwohner
(21) Osnabrück	0,183 Millionen Einwohner
(22) Freiburg	0,170 Millionen Einwohner
(23) Siegen	0,166 Millionen Einwohner
(24) Bremerhaven	0,157 Millionen Einwohner
	26,233 Millionen Einwohner

⁵ Die Einwohner-Arbeitsplatzdichte entsteht durch die Summierung der Einwohnerdichte und der Arbeitsplatzdichte. Die Arbeitsplatzdichte besteht aus der Zahl der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitskräfte der Gemeinde je qkm.

„Diese Methode basiert auf der Überlegung, daß unter den gegenwärtigen Verhältnissen die typischen Erscheinungen der Verdichtungsräume in einem engen Zusammenhang mit der Einwohner-Arbeitsplatzdichte stehen und außerdem in der Regel auch mit einer überdurchschnittlichen Bevölkerungszunahme verbunden sind“⁶. Ferner kommen die Gutachter zu dem Ergebnis, daß eine Reihe von qualitativ fixierbaren Erscheinungen von Überlastung in den Verdichtungsräumen quantitativ nicht faßbar ist, wodurch eine diesbezügliche interne Zonierung der Verdichtungsräume mit statistischen Mitteln nicht hinreichend möglich ist. Diesem Ergebnis haben sich die Ausschüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung angeschlossen, indem sie feststellten, daß eine Abgrenzung von Teilräumen innerhalb der Verdichtungsräume, die durch ungesunde räumliche Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie durch unausgewogene Wirtschafts- und Sozialstrukturen gekennzeichnet sind (gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 6 Sätze 2 und 3 BROG), für das Bundesgebiet nicht einheitlich möglich ist.

Mit einem vom vorstehend genannten Gutachten abweichenden gedanklichen Ansatz hat *Isbary* in dem Gutachten von *Isbary*, *Müller* und *von der Heide*⁷ das Phänomen des Verdichtungsraumes und seiner Abgrenzung behandelt. Ausgehend von der Existenz sich entsprechend den Regelmäßigkeiten des Kontraktionsprozesses bandartig ausprägender Verdichtungsräume, gelangt *Isbary* zur Fixierung der Siedlungsform der Verdichtungsbänder, die auch bereits seit einiger Zeit in der Landesplanung von Nordrhein-Westfalen durch *Gottfried Müller* Eingang gefunden haben. Als Abgrenzungsmerkmale hat *Isbary* zwei miteinander korrelierende Daten gesetzt:

- Die Besiedlungsdichte liegt in diesen Siedlungsgebieten über 300 Ew/qkm,
- diese Siedlungsgebiete erstrecken sich zusammenhängend über mindestens 15 km.

Isbary hat die Besiedlungsdichte der bisher allgemein verwendeten Bevölkerungsdichte vorgezogen, um „die Topographie mit ihren sehr unterschiedlichen Einflüssen auf die Besiedelbarkeit eines Raumes“ (S. 32) nicht zu vernachlässigen, was sich besonders in den besiedelten Tälern der Mittelgebirge auswirkt. Der fiktive, auf die gesamte Gemeindefläche bezogene Wert der Bevölkerungsdichte ist durch den der Realität angepaßten Wert der Besiedlungsdichte ausgetauscht worden⁷.

Eine interne Gliederung der Verdichtungsbänder in Teilräume mit gesunden Bedingungen und ausgewogenen Strukturen (§ 2 Abs. 1 Nr. 6 Satz 1 BROG) sowie mit ungesunden

⁶ *Müller, Georg*: Die Abgrenzung von Verdichtungsräumen nach dem Bundesraumordnungsgesetz. In: Institut für Raumordnung. Information. 19. Jg. (1969) H. 1, S. 2.

⁷ „Unter der Besiedlungsdichte ist das Verhältnis der Wohnbevölkerung einer Gemeinde zur theoretisch besiedelbaren Fläche zu verstehen. Dabei ist die Kostengrenze in der wirtschaftlichen Erschließung und der rechtliche Ausschluß von Flächen... soweit wie möglich zu berücksichtigen“ (S. 33).

Zone	Gutachten	Zum Vergleich: MKRO
Zone A	Gemeinden mit E+A/qkm von 1250 und mehr	
Zone B	Angrenzende Gemeinden mit	
	(a) E+A/qkm von 750 bis unter 1250 und Wachstum 1961/67 von 10‰ Ew und/oder 50 Ew/qkm sowie mit	
	(b) E+A/qkm von 330 bis unter 750 und Wachstum 1961/67 von 20‰ Ew und/oder 100 Ew/qkm	
Zone C	Übrige angrenzende Gemeinden mit E+A/qkm von 330 bis unter 1250	Alle übrigen angrenzenden Gemeinden mit E+A/qkm von 600 bis unter 1250 und Wachstum von unter 10‰ Ew und/oder 50 Ew/qkm
Zone D	Übrige angrenzende Gemeinden mit E+A/qkm von unter 330	

Bedingungen und unausgewogenen Strukturen (§ 2 Abs. 1 Nr. 6 Sätze 2 und 3 BROG) haben die Gutachter nicht vorgenommen. Statt dessen wurden entsprechend dem Thema des Forschungsauftrages Gebiete mit gesunden Strukturen und Lebensbedingungen ermittelt und dazu die gegenseitigen funktionalen Abhängigkeiten zwischen den bandartigen Verdichtungsräumen und den zwischen ihnen liegenden, oft großen Flächen des ländlichen Raumes erforscht. Als entscheidendes Merkmal wurden die Existenz außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze und deren Erreichbarkeit in einer zumutbaren Zeit-/Raumentfernung zu sozial zumutbaren Kosten benannt. Da diese Bedingungen in der Regel bekanntermaßen nur in den Verdichtungsräumen in ausreichender Quantität und Qualität anzutreffen sind, ist die Erreichbarkeit dieser Räume das entscheidende Indiz. Gebiete, die in bis zu 35 Minuten mit öffentlichen Nahverkehrsmitteln den Anschluß an die Verdichtungsräume ermöglichen, erfüllen somit nach *Isbary* eine wesentliche Voraussetzung, um ein Gebiet mit gesunden Bedingungen und ausgewogenen Strukturen sein zu können.

Die Gutachter haben mit diesem Forschungsbericht einmal mehr deutlich gemacht, daß die raumordnerische Zielkategorie – der Raum mit gesunden Bedingungen und ausgewogenen Strukturen – nicht durch die isolierte Analyse einer raumordnerischen Strukturkategorie – wie Verdichtungsraum und ländlicher Raum – zu ermitteln ist, sondern daß vielmehr durch die Erforschung der funktionalen Interdependenzen zwischen benachbarten Räumen unterschiedlicher raumordnerischer Strukturkategorien die Frage nach der Qualität des Raumes beantwortet werden kann. Bei Verfolgung dieses Denkansatzes müßte es auch möglich sein, einheitlich für das Bundesgebiet sowohl die gesunden und ausgewogenen als auch die ungesunden und unausgewogenen Räume zu fixieren. Deren Verbreitung würde sich auf die Abgrenzungen der raumordnerischen Strukturkategorien – Verdichtungsraum und ländlicher Raum – projizieren lassen, wodurch die Räume gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 sowie Nr. 6 Sätze 2 und 3 BROG ausgewiesen wären.

Ob ein Verdichtungsraum teilweise oder insgesamt gesunde Bedingungen und ausgewogene Strukturen hat, hängt letztlich in hohem Maße von einem ausgeglichenen Verhältnis zwischen der Bevölkerungszahl und der regionalen

Tragfähigkeit bei einer vielseitigen Sozialstruktur auf der Basis eines ausgewogenen Arbeitsplatzangebotes in zumutbarer Zeit-/Raumentfernung ab. Überlastungserscheinungen entstehen in einem Verdichtungsraum hauptsächlich dann, wenn der Bedarf an Aufgabenerfüllung im Bereich der technischen und sozialen Infrastruktur für den gesamten regionalen Einzugsbereich größer ist als das diesbezügliche gegenwärtige Leistungsangebot im Verdichtungsraum.

Dieter Partzsch