

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung

Hannover: Verlag der ARL, 877 S.

Gabi Troeger-Weiß

Online publiziert: 19. August 2011
© Springer-Verlag 2011



Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) hat 2011 ein neues Grundlagenwerk herausgegeben, das sich als Handbuch sowohl für die Wissenschaft als auch für die Praxis versteht. Dabei liegt der Fokus auf den überörtlichen Stufen der Raumplanung; die kommunale Ebene der Bauleitplanung und ausgewählte wichtige Fachplanungen finden ebenfalls Berücksichtigung. Das Buch besteht aus insgesamt elf Kapiteln, die sich aus unterschiedlichen Beiträgen von meist mehreren Autoren zusammensetzen. Der „Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung“ hebt sich von den bisher seitens der Akademie für Raumforschung und Landesplanung herausgegebenen Grundlagenwerken, beispielsweise dem 2005 erschienenen und eher enzyklopädisch ausgerichteten „Handwörterbuch der Raumordnung“, erkennbar ab. Mit der vorliegenden Pub-

likation wird nicht der Anspruch der Vollständigkeit erhoben, sondern es werden grundlegende fachliche Themen von renommierten Fachvertretern nach dem aktuellen Stand der Forschung dargelegt und diskutiert. Das Ergebnis ist ein Kompendium, dem allerdings – und dies ist eine der wenigen kritischen Anmerkungen – eine Rahmen gebende Einführung fehlt, mit der das Anliegen und die Zielsetzung der Veröffentlichung besser hätte verdeutlicht werden können.

Ein erstes Kapitel 0 (*Jürgen Schultheis*) befasst sich mit der Rolle der Raumplanung in der Gesellschaft – ein Beitrag, dem es gelingt, einige wichtige Entwicklungslinien der Raumplanung aufzugreifen und am Beispiel der Diskussion des neuen Airrail-Centers am Flughafen Frankfurt-Rhein Main die verschiedenen Dimensionen und Erfordernisse der heutigen Raumplanung darzulegen. So wichtig und interessant dieser Beitrag sicherlich ist, so stellt sich dem geneigten Leser durchaus die Frage, warum er gerade am Beginn dieses Grundlagenwerks steht, zumal er dem breitem Spektrum und den Spannungsfeldern der Raumplanung nur bedingt gerecht wird.

Einleuchtender wäre gewesen, das Kapitel 1 von *Dietrich Fürst* und *Heinrich Mäding* zum Thema „Raumplanung unter veränderten Verhältnissen“ an den Beginn des Buches zu stellen. Dieses Kapitel beinhaltet grundlegende Ausführungen zu verschiedenen Themenbereichen aus dem Gesamtspektrum der Raumplanung. Es bildet so eine tief greifende und zugleich verständlich zu lesende Erörterung von raumrelevanten Trends, die auch den sozioökonomischen Strukturwandel sowie den demographischen und den ökologischen Wandel umfassen.

In diesem Kapitel ist die Erörterung zum Thema „Politik und Verwaltung im Wandel“ (*Dietrich Fürst*) herausragend, in der die Veränderungen des Staatsverständnisses und der Staatsfunktionen skizziert werden – ein Aspekt, der bislang in raumwissenschaftlichen Diskussionen als

Prof. Dr. G. Troeger-Weiß (✉)
Lehrstuhl für Regionalentwicklung und Raumordnung,
Technische Universität Kaiserslautern, Pfaffenbergstraße 95,
67663 Kaiserslautern, Deutschland
E-Mail: troegerw@ru.uni-kl.de

eine zentrale Rahmenbedingung räumlicher Entwicklung zu wenig Beachtung findet. Nationalstaatlicher Steuerungsanspruch, supranationale *Governance*-Formen, Management der Staatsfunktionen und neue Organisationsformen (z. B. regionale Entwicklungsinitiativen) sind nur einige der Inhalte dieses Beitrags. Angesichts materieller, prozeduraler und institutioneller Änderungen der Grundlagen der Raumplanung werden Möglichkeiten und Grenzen ihres Bedeutungsgewinns auch mit Blick auf die Regionalplanung thematisiert. Der Autor kommt zu dem Schluss, dass Raumplanung auf regionaler Ebene – eine stärkere Kooperation und Vernetzung der kommunalen Ebene vorausgesetzt – künftig eine Aufwertung erfahren wird.

Der Geschichte der Raumordnung widmen sich *Hans H. Blotevogel* und *Bruno Schelhaas* im zweiten Kapitel. Dieses Kapitel hat zweifelsohne Lehrbuchcharakter, wird doch der Bogen von der Antike bis hin zu neuen Entwicklungen etwa im Bereich der Metropolregionen dargestellt. Bemerkenswert ist dabei, dass es sich nicht um einen rein historischen Abriss handelt. Das Kapitel enthält auch Einordnungen, Bewertungen und Gewichtungen und stellt den Bezug zur aktuellen Situation der Raumplanung her. Ebenfalls positiv herauszuheben ist, dass sich die Autoren auch mit der Geschichte der räumlichen Planung und der Territorialplanung in der Sowjetischen Besatzungszone und in der DDR beschäftigen.

Das dritte Kapitel befasst sich mit den Konzepten und Inhalten der Raumordnung (gemeinsam zeichnen hierfür *Lothar Benzel*, *Hans-Jörg Domhardt*, *Thomas Kiwitt*, *Matthias Proske*, *Christoph Scheck* und *Theophil Weick* als Autoren verantwortlich). Ein erster Beitrag greift das Thema der Leitbilder und Konzepte zur zukünftigen Raumentwicklung auf. Interessant ist dabei die Darlegung der grundlegenden Raumstrukturprinzipien und der Konzepte zur Raumentwicklung, z. B. die dezentrale Konzentration, der Vorrang von Innen- vor Außenentwicklung, punktaxiale Entwicklungskonzepte, Konzepte der funktionsräumlichen Arbeitsteilung, Konzepte der ausgeglichenen Funktionsräume und Konzepte der Regionalentwicklung. An dieser Stelle wäre allerdings eine kritische Diskussion und Bewertung der bestehenden Konzepte am Maßstab zukünftiger Herausforderungen der Raumentwicklung wünschenswert gewesen, z. B. zur Zukunft des Zentrale-Orte-Konzepts. Eine Diskussion wert wäre ferner die Frage gewesen, in welchem Verhältnis die klassischen Konzepte der Raumplanung zu jenen der Regionalentwicklung stehen. Dies ist gerade aus wissenschaftlicher Sicht ein Defizit, auch vor dem Hintergrund, dass Fragen der Raum- und Regionalentwicklung in der Praxis einen deutlich positiveren Zugang und eine wesentlich praxisnähere Bewertung erfahren, als dies beispielsweise mit so ‚sperrigen‘ Begriffen wie dem der funktionsräumlichen Arbeitsteilung oder der ausgeglichenen Funktionsräume der Fall ist.

Darüber hinaus behandelt dieses Kapitel die aktuellen Leitbilder der Raumentwicklung und ihre Geschichte. Die in Ansätzen vorgenommene Bewertung ist sehr zu begrüßen, da gerade die Leitbilder in der Praxis eine differenzierte Bewertung erfahren. Erläuterungen zu Kerninhalten und zentralen Planelementen von Raumordnungsplänen und zu den Anforderungen an künftige Festlegungen in Regionalplänen runden das Kapitel ab.

Das vierte Kapitel des Grundlagenwerks befasst sich mit den Methoden der Raumplanung (geschrieben von *Wolfgang Roggendorf*, *Bernd Scholl*, *Frank Scholles*, *Walter Schönwandt* und *Rolf Signer*). Jedoch geht es hier weniger um Methoden der Raumplanung, sondern vielmehr um Planungsmodelle sowie um Planungsabläufe, die in den sogenannten „Key Seven“ festgelegt werden. Die „Key Seven“ umfassen die Schritte einer Planung, so etwa das „Bestimmen der zu bearbeitenden sozial konstruierten Probleme“, das „Modifizieren der (oft vorläufigen) Problembestimmungen durch so genannte Problemverschiebungen“ bis hin zum „Einbeziehen unterschiedlicher Planungsansätze“ bzw. dem „Ausnutzen der unterschiedlichen Suchräume für Problemlösungen, welche den jeweiligen Planungsansätzen inhärent sind“ (S. 298 f.). So akademisch interessant diese Diskussion auch sein mag, so trifft sie das Thema „Methoden der Raumplanung“ nur bedingt. Im Beitrag zum Thema „Ein Klärungsprozess für komplexe Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung“ wird unter anderem die „Wolken-Baum-Metapher“ beschrieben. Es wird der so genannte Klärungsprozess räumlicher Entwicklungen dargelegt, der von der Lagebeurteilung bis hin zur Variantendiskussion und zum Klärungsprozess reicht. Am Schluss des Beitrags wird deutlich, dass Methoden dieser Art beispielsweise für Testplanungsverfahren geeignet sind. Angesichts der Kapitelüberschrift „Methoden der Raumplanung“ wäre es von Vorteil gewesen, zu Beginn einen Überblick über alle Methoden und Verfahren der Raumplanung zu geben, um in einem weiteren Schritt zu erklären, dass sich das Kapitel auf ausgewählte und bislang nicht allzu verbreitete Methoden konzentriert.

In einem weiteren Teilkapitel steht die Methodenunterstützung durch Informations- und Kommunikationstechnik im Vordergrund, wobei es hier auch wünschenswert gewesen wäre, begrifflich zwischen Methoden, Verfahren und Techniken zu differenzieren. Erst in einem letzten Teil werden „klassische“ Methoden der Raumplanung, so etwa Prognosen und Szenarien thematisiert, wobei auch hier wiederum eine sehr technokratische und wenig inhaltsbezogene Sichtweise im Vordergrund steht.

Ein überaus fundiertes Kapitel ist der „Rechtliche und institutionelle Rahmen der Raumplanung“ (Kapitel 5) (verfasst von *Wolfgang Durner*, *Stefan Greiving* und *Frank Reitzig*). Der erste Beitrag ist von der Diskussion der (verfassungs-)rechtlichen Grundlagen der Raumplanung ebenso

geprägt wie von aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen des Ressortprinzips und der Ressortzuordnung. Darüber hinaus leistet das Teilkapitel „Übersicht über die Planungsarten“ einen Beitrag zu den Ebenen der Planung und zum Verhältnis der Raumplanung zur Fachplanung. Diese Ausführungen sind gerade für den Einsatz in der Lehre von großer Bedeutung. Neben dieser grundlegenden Auseinandersetzung der Planungsarten wird auf strategische und operative Planungen eingegangen. Darüber hinaus wird das Thema der Raumordnung auf der europäischen Ebene behandelt, was angesichts des sektoralen Charakters der Europäischen Raumordnungskompetenzen einen großen Erkenntnismehrwert darstellt. Es gelingt, die raumbedeutsamen Fachplanungen der Europäischen Union darzulegen und sie mit aktuellen raumordnerischen Grundlagen der EU, beispielsweise der Territorialen Agenda, in Verbindung zu bringen. Nicht zuletzt wiederum für die Lehre hervorragend verwendbar ist die Erörterung der Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung ebenso wie das Verhältnis von Bauleitplanung und Regionalplanung.

Denkbar wäre auch eine noch stärkere Verknüpfung von Kapitel 5 „Rechtlicher und institutioneller Rahmen der Raumplanung“ mit Teilen des Kapitels 6 „Programme, Pläne und Verfahren der Raumplanung“ (erarbeitet von *Rainer Danielzyk, Konrad Goppel, Jörg Knieling, Heinz Konze* und *Petra Ilona Schmidt*) gewesen, da beide Betrachtungsweisen miteinander vernetzt sind. Hingegen hätte der dritte Teil des sechsten Kapitels „Informelle Planungsansätze“ (von *Rainer Danielzyk* und *Jörg Knieling*) gut und gerne ein eigenes Kapitel bilden können.

Im ersten Teil des sechsten Kapitels werden zunächst Programme und Pläne der Europäischen Union mit raumplanerischer Ausrichtung dargestellt; darauf folgt eine rechtliche fundierte Darstellung der Programme und Pläne des Bundes und der Länder. Breiten Raum nehmen dabei die Regionalplanung, regionale Flächennutzungspläne und die Bauleitplanung ein. Insgesamt ist auch dieses Kapitel nicht nur für die Praxis, sondern ebenfalls für die akademische Lehre von großer Bedeutung. Der zweite Teil ist geprägt von der Erörterung der Verfahren der Raumplanung. Der dritte Teil des Kapitels setzt sich zunächst mit dem Begriff „Informelle Planung“ auseinander, wobei vor allem der Gegensatz zur formellen Planung herausgearbeitet wird. Bemerkenswert sind die Diskussion der informellen Planungsansätze auf verschiedenen Ebenen (EU, Bund und Länder), die Systematisierung der informellen Planung und die Diskussion ihrer kommunikativen Formen und Verfahren. Das Kapitel zeichnet sich nicht nur durch eine hohe wissenschaftliche Systematik, sondern auch durch eine starke Anwendungsorientierung aus – eine ideale Grundlage für Lehre und Praxis.

„Verwirklichung und Sicherung der Raumordnung“ (*Ulrich Höhnberg* und *Christian Jacoby*) ist der Gegen-

stand von Kapitel 7. Hier werden Instrumente zur Verwirklichung und Sicherung der Raumordnung im Überblick und das Raumordnungsverfahren in hoher Anschaulichkeit dargestellt. Mit großer Systematik werden nicht nur der Ablauf sowie die Stärken und Schwächen des Raumordnungsverfahrens beschrieben, sondern auch das Instrument der landesplanerischen Stellungnahme sowie die Sicherungsinstrumente mit Verwaltungscharakter. Dieses Kapitel befasst sich ferner mit Anpassungs- und Planungsgeboten für die Bauleitplanung und mit der Zulassung von Zielabweichungen. Im zweiten Teil des Kapitels steht die Verwirklichung raumordnerischer Zusammenarbeit im Vordergrund, bei dem jedoch eine breitere Diskussion wünschenswert gewesen wäre. Allerdings hätten die hier thematisierten und sehr gut dargestellten methodischen Ansätze der Raumbeobachtung (Monitoring, Evaluation, Controlling) einer Zuordnung zum Methodenkapitel bedurft.

In diesem Zusammenhang soll angemerkt werden, dass dieses Grundlagenwerk – und dies zeigt sich bei diesem Kapitel in besonderer Weise – eine stärkere inhaltliche Orientierung an neueren Ansätzen vertragen hätte. So hätten beispielsweise Stichworte wie die Regionalkonferenzen, die Städteverbünde, Städtenetze und Verantwortungsgemeinschaften sowie das regionale und interkommunale Flächenmanagement in einem eigenen Kapitel „Interkommunale Kooperation“ spezifiziert werden können, da diese Themen derzeit eine hohe wissenschaftliche und praktische Relevanz aufweisen.

Das achte Kapitel befasst sich in einem ersten Teil mit dem Zusammenwirken von Raumplanung und raumbedeutsamen Fachplanungen (*Dirk Vallée*). In einem zweiten Teil thematisieren *Gerhard Steinebach* und *Gerd Schmidt-Eichstaedt* die Verzahnung von überörtlicher Raumplanung und Bauleitplanung. Die Ziele, Aufgaben und Formen der Bauleitplanung in Verbindung mit rechtlichen Fragen werden nicht nur sehr klar strukturiert, sondern auch graphisch sehr gut aufbereitet. Interessant sind auch die Handlungsfelder des Zusammenwirkens der überörtlichen Raumplanung und der Bauleitplanung. Vorstellbar wäre in diesem Zusammenhang gewesen, dass die Umsetzung der Raumplanung nicht nur auf regionalplanerischer Ebene sowie auf der Ebene der Bauleitplanung dargestellt worden wäre, sondern auch die neuen Ansätze der Umsetzung beispielsweise durch regionale und kommunale Entwicklungsinitiativen, durch Regional- und Projektmanagement oder durch Immobilienmanagement aufgegriffen worden wären.

In Kapitel 9 werden „Ausgewählte Spannungsfelder der Raumentwicklung“ behandelt. *Hans-Friedrich Eckey* skizziert beispielsweise das Spannungsfeld zwischen Raumentwicklung und Wirtschaft. Interessant ist dabei zunächst die Darstellung verschiedener regionalökonomischer Theorien und Modelle wie z. B. die Erklärungsversuche des wirtschaftlichen Wachstums von Regionen. Positiv ist zu

vermerken, dass sich der Beitrag auch mit der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik sowie der Regionalpolitik auseinandersetzt. In diesen sehr theoriegeleiteten Beitrag hätten sehr gut auch deutlichere Hinweise auf aktuelle raumrelevante Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung, so z. B. auf Standortmobilitäten von Unternehmen oder auf Multilokalitäten von Arbeitnehmern, gepasst. Im zweiten Teil dieses Kapitels geht *Horst Zimmermann* auf das Finanzsystem und Raumentwicklung ein; in einem dritten Teil wird das Thema „Umwelt und Raumentwicklung“ von *Christina von Haaren* und *Beate Jessel* diskutiert. In einem eigenen Beitrag stellt *Christian Langhagen-Rohrbach* das Spannungsverhältnis zwischen Verkehr und Raumentwicklung dar, wobei neben der Diskussion des Verkehrsangebots und der Verkehrsnachfrage insbesondere die beiden Szenarien am Schluss des Beitrags – Trendszenario „Weiter wie bisher“ und das Alternativ-Szenario „Kompakte Stadt, kompakte Region“ – gute Anregungen geben.

Das letzte, 10. Kapitel gibt einen Überblick über die Raumplanung in und mit europäischen Nachbarländern (*Stefanie Dühr, Andreas P. Cornett*). Die Raumplanungssysteme in den europäischen Nachbarländern werden zunächst im Überblick dargestellt. Danach wird differenziert auf die Systeme in England, Frankreich und in den Niederlanden eingegangen. Interessant sind die Ausführungen zu den Raumplanungssystemen in den neuen EU-Mitgliedsländern sowie zu der Frage, ob eine Konvergenz in Sicht ist. Ein zweiter Teil befasst sich mit der Raumplanung mit europäischen Nachbarländern. Sehr interessant sind dabei die Ausführungen zum europäischen Rahmen (z. B. ESPON). Es gelingt, auch die neuesten Entwicklungen der transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit beispielsweise in Gestalt der INTERREG-Programme oder der Euregio-

nen als institutionelle Ausformungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit einzubeziehen.

Mit dem „Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung“ ist es in herausragender Weise gelungen, die Grundlagen der Raumplanung auf dem heutigen Forschungs- und Wissensstand in systematischer Weise in einem Sammelband mit ausgewiesenen Fachvertretern darzustellen. Besonders hervorzuheben ist, dass nahezu jeder Beitrag sowohl konzeptionelle Grundlagen umfasst, die vor allem in der akademischen Lehre Verwendung finden können, als auch konkrete praxisorientierte Inhalte anbietet, die insbesondere in der Planungspraxis von großem Nutzen sein werden.

Auch wenn es auf der Hand liegt, dass ein solcher Grundriss nicht allen Erwartungen und Anforderungen aus Wissenschaft und Praxis gerecht werden kann, so sollen doch einige wichtige Desiderate benannt werden: Fragen der Planungsphilosophie, wie sie von renommierten Schweizer Fachvertretern immer wieder thematisiert werden, oder Fragen der Nachhaltigkeit (beispielsweise aus österreichischer Sicht) vermisst der Leser ebenso wie Themen, die beispielsweise das Verhältnis von Raumplanung und Raumentwicklung/Regionalentwicklung diskutieren oder die Behandlung weiterer Zukunftsfragen der Raumplanung, z. B. Zukunft des Gleichwertigkeitspostulats, Zukunft der Daseinsvorsorge, Zukunft der ländlichen Räume, Zukunft der deutschen Metropolregionen angesichts von Globalisierung, Klimawandel und demographischem Wandel.

Mit der Veröffentlichung ist ein klassisches Grundlagenwerk mit der Diskussion von Historie, Konzepten, Methoden, Rechtsgrundlagen, Instrumenten, Verwirklichung und Umsetzung auf verschiedenen Ebenen (Kommunen, Regionen, Länder, Bund, EU) entstanden.