

G. Wolfgang Heinze

# Raumordnung

**Chapter in book | Accepted manuscript (Postprint)**

This version is available at <https://doi.org/10.14279/depositonnce-7276>



G. Wolfgang Heinze (2001): Raumordnung. In: Ribbeck, Karl F. (Ed.): 50 Jahre Straßenwesen in der Bundesrepublik Deutschland : 1949 - 1999 ; ein Rückblick. (Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik ; 800). Bonn: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. pp. 47–77.

## Terms of Use

Copyright applies. A non-exclusive, non-transferable and limited right to use is granted. This document is intended solely for personal, non-commercial use.

**WISSEN IM ZENTRUM**  
**UNIVERSITÄTSBIBLIOTHEK**

Technische  
Universität  
Berlin

# Raumordnung

von

G. Wolfgang Heinze

## Inhalt

- 1 1919-48: Lehren der Vergangenheit**
  - 1.1 Das Selbstverständnis der Raumordnung
  - 1.2 Das System der Raumplanung
  - 1.3 Raumordnung und Verkehr
- 2 1949-52: Neuanfang und Wiederaufbau**
- 3 1953-61: Praxis der Landesplanung und erste Schritte des Bundes**
- 4 1961-73: Auf dem Wege zur Normierung des Bundesraumordnungsrechtes**
- 5 1973-79: Die goldenen Jahre der Bundesraumordnung**
- 6 1980-88: Stadtplanung und Raumordnung wachsen zusammen**
  - 6.1 Neue Ziele der Raumordnung
  - 6.2 Die wachsende Kritik am Zentrale-Orte-System
  - 6.3 Der Maßstabswechsel von Raumordnung und Verkehr
- 7 1989 bis heute: Die nationale Aufgabe, europäische Vernetzung und nachhaltige Mobilität für Regional- und Stadtentwicklung**
  - 7.1 Die nationale Herausforderung
  - 7.2 Die Herausforderung europäischer Vernetzung
  - 7.3 Die Herausforderung einer vertrauten Symbiose
  - 7.4 Raumordnung als Daueraufgabe

## Literatur

## **1 1919-1948: Lehren der Vergangenheit**

### **1.1 Das Selbstverständnis der Raumordnung**

An der Grenze westeuropäischer Zivilisation gelegen, ist Deutschland historisch durch Ostkolonisation, Partikularismus und Kleinstaaterei, Merkantilismus und Wiederaufbau nach Katastrophen (30-jähriger Krieg, Freiheitskriege, 1. Weltkrieg, Versailler Verträge) geprägt. Vor diesem Hintergrund gelten Föderalismus, Dezentralisierung und "Landesplanung" als normal. Charakteristische Beispiele bilden die räumliche Erschließungspolitik Preußens unter Friedrich Wilhelm I. und Friedrich II sowie das "Musterländle" Baden-Württemberg mit seinen räumlichen Füllindustrien. Nach der Staatswirtschaft des Merkantilismus stand der liberale Staat Ballungs- und Entleerungsprozessen, Krisen und Monopolen des 19. Jahrhunderts hilflos gegenüber. Die Kritik an dem Strukturgefälle zwischen Agrar- und Industrieräumen, vitalpolitische Forderungen angesichts der Ballungsräume und die zweifelhafte Selbststeuerungsfähigkeit des Marktes angesichts der Weltwirtschaftskrise begünstigten eine aktive Raumordnungs- und Strukturpolitik (G. Müller 1970).

Industrialisierung und Marktwirtschaft haben das Aufgabenspektrum raumbezogener Politik zum Mitteleinsatz staatlicher Instanzen für ein umfassendes raumbezogenes Zielbündel (Leitbild) ausgeweitet. Dazu zählen heute allgemeine Oberziele, wie die Sicherung positiver gesamtgesellschaftlicher Entwicklung, sozialer Ausgleich, die Dämpfung unerwünschter Veränderungen, die Erhaltung gefährdeter Subsysteme und die Wahrnehmung der Interessen künftiger Generationen. Raumspezifische Ziele bilden deshalb gleichwertige Lebensbedingungen in allen Landesteilen, die Sicherung einer Mindestbevölkerung in strukturschwachen Gebieten, die Abstimmung konkurrierender Flächenansprüche und die Kanalisierung erheblicher räumlicher Wirkungen von (Verkehrs)Investitionen auf das unmittelbare Umland und auf den Gesamttraum (Netzeffekte). Da nach deutschem Politikverständnis zum inneren Frieden der Gesellschaft ein erkennbares Bemühen um Chancengleichheit im Gesamttraum gehört, stehen in der Praxis Disparitätenabbau und Umweltschutz im Vordergrund. Dabei gilt es Fehlentwicklungen, wie Zersiedlung, Entleerung, Ballung, ökologische Verarmung, Fehlinvestitionen im Infrastrukturbereich und staatliche Desintegration, zu verringern.

Seit Mitte der 60er Jahre lebt Raumordnung von der Überzeugung, dass die optimale Raumstruktur eine dynamische Gestaltungsaufgabe ist. Dabei geht sie von drei Voraussetzungen aus: Die Entwicklung eines Teilraumes lässt sich weitgehend autonom steuern, obwohl dieser Teil des Ganzen ist. Planung bringt effizientere Ergebnisse als die Allokation über den Markt. Infrastrukturinvestitionen bilden eine Schlüsselgröße räumlicher Entwicklung (Hunke 1974). Als Teil der Daseinsvorsorge gehört die Raumordnung zur Rahmenplanung des Staates. Raumforschung bildet den interdisziplinären wissenschaftlichen Unterbau der Raumordnung.

Angesichts dieses historischen Hintergrunds erstaunt es nicht, dass die bis zum 2. Weltkrieg entscheidenden Beiträge zur Standort- und Raumwirtschaftstheorie (v. Thünen 1826, Alfred Weber 1909, Predöhl 1925, Christaller 1933, Lösch 1940) aus Deutschland kamen und - so weit ideologisch vereinbar - im Dritten Reich planerisch genutzt wurden. Dies galt in besonderer Weise für die Planung der Reichsautobahnen.

### **1.2 Das System der Raumplanung**

In der Bundesrepublik Deutschland umfasst Raumplanung die raumordnerischen Kompetenzen des Bundes, die Landesplanung der Länder einschließlich der Regionalplanung und die Gemeindeplanung. In einem weiteren Sinne sind auch die raumrelevanten Fachplanungen einzubeziehen. Hauptaufgabe des Bundes ist es, Rahmenvorschriften zur Raumordnung zu erlassen (vgl. Art. 75 GG und

Raumordnungsgesetz – ROG - i.d.g.F.). Die Raumordnung der Länder ist vor allem Landesplanung in ihrem Hoheitsgebiet. Die Länder haben aber auch eine Regionalplanung als regionale Stufe der Landesplanung in Teilräumen, d.h. in Verflechtungsräumen von Oberzentren (Regionen) einzurichten. Die Raumplanung der Gemeinden stützt sich auf Bauleitplanung, d.h. auf behördenverbindliche Flächennutzungspläne und auf Bebauungspläne als gegenüber jedermann verbindliches Ortsrecht. Bundesraumordnung, Landesplanung einschl. Regionalplanung und Gemeindeplanung sind aufeinander abgestimmt. Dazu dienen gegenseitige Beteiligungen und Genehmigungsvorbehalte (Abb.1).

Als übergeordnete Planung und konkrete Gestaltung des Lebensraumes zugleich sind Landesplanung und Regionalplanung der harte Kern der Raumplanungspraxis. Der Regionalplanung kommt dabei eine wichtige Mittlerfunktion im Sinne des Gegenstromprinzips zwischen übergeordneter Raumplanung und örtlicher, gemeindlicher Planung zu. Sie konkretisiert die großräumigen Ziele der Raumordnung für die Region und verbindet sie im Regionalplan unter Berücksichtigung regionsspezifischer und örtlicher Belange zu einem regionalen Raumentwicklungskonzept. Die Umsetzung der Raumordnungspläne auf der Ebene der Länder und Regionen wird durch die raumordnungsrechtliche Verankerung der Verflechtung der Planungsträger verfolgt (vgl. ROG). Dazu gehört auch die Anpassung der gemeindlichen Planung und der Fachplanung an die Grundsätze der Raumordnung sowie ihre Berücksichtigung, Beachtung und Anpassung an die Ziele der Raumordnung.

Die Landesplanung geht auf die industrie- und wohnungswirtschaftlichen Missstände der Gründerzeit (1871-1880) zurück. Ungezügelter Gewinnstreben und Individualismus im Städtebau rückten die Notwendigkeit von Stadtplanung in den Mittelpunkt. Zugleich wurde erkennbar, dass sich das städtebauliche Wachstum und die Ansiedlung an Industriekernen nicht verhindern, sondern nur in ihrer Richtung beeinflussen ließen. Gartenstadtbewegung, Trabantenstädte, Energieversorgung und Verkehrserschließung legten dezentralisierende Großraumplanung nahe. Beispiele aus dieser Zeit bilden der Zweckverband Groß-Berlin (1910), die Grünflächenkommission des Regierungsbezirks Düsseldorf (1910) und die Forderung nach einem Generalsiedlungsplan für den gesamten Regierungsbezirk Düsseldorf (1912).

Der erste Weltkrieg, Flüchtlingsströme in die Großstädte und weitere Verstädterung verstärkten den Wunsch nach Naturnähe und die Idee der "aufgelockerten und gegliederten Stadt". Die geplante Ansiedlung von 150.000 Bergarbeitern (d.h. von 600.000 Menschen einschließlich ihrer Familien) im Ruhrgebiet ließen den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (1920) entstehen. Ende der 20er Jahre existierten bereits über 20 Landesplanungsverbände in Deutschland, die rund 30 % der Fläche und knapp 60 % der Bevölkerung umfassten. Alle Planungseinrichtungen schlossen sich 1929 zur Arbeitsgemeinschaft der deutschen Landesplanungsstellen zusammen.

Mitte der 30er Jahre entstand ein, das gesamte Reichsgebiet umfassendes Netz von Planungsbehörden und Landesplanungsgemeinschaften. Letztere hatten die Aufgabe, "eine vorausschauende gestaltende Gesamtplanung des Raumes zu erarbeiten und die Planungsbehörden zu beraten" (1. Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15.02.1936). Die Wichtigkeit der Raumordnung für die Verkehrsplanung zeigt sich in der Entwicklung der Gesellschaft zur Vorbereitung der Reichsautobahn e.V. in eine Gesellschaft zur Vorbereitung der Reichsplanung und Raumordnung und schließlich zur Reichsplanungsgemeinschaft. Als interdisziplinäre wissenschaftliche Beratung wurde die Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung gegründet (1935).

Abb. 1: Das System der deutschen Raumplanung

Staatsaufbau	Planungsebenen	Rechtliche Grundlagen	Planungsinstrumente		Materielle Inhalte
<b>Bund</b>	Raumordnung im Bund	Raumordnungsgesetz (ROG)	—————		→ Grundsätze der Raumordnung
<b>Länder</b>	Raumordnung in den Ländern (Landesplanung)	Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetze	Zusammenfassende, übergeordnete Pläne	→ <b>Raumordnungsplan</b>	<b>Ziele der Raumordnung</b>
	Regionalplanung			→ Räumliche und sachliche Teilpläne	
<b>Gemeinden</b>	Bauleitplanung	Baugesetzbuch (BauGB)	Bauleitpläne	→ <b>Regionalplan</b>	<b>Ziele der Raumordnung</b>
				→ Regionaler Flächennutzungsplan	
				→ <b>Flächennutzungsplan</b>	Darstellung der Art der Bodennutzung
				→ <b>Bebauungsplan</b>	Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung

Quelle: Gerd Turowski, Dortmund 1999

Quelle: G. Turowski (1994): Stichwort "Raumplanung", in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S.774-776 (Der Wiederabdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung von Gerd Turowski)

Diese Entwicklung zu zentralistischer Planung, rigidem Dirigismus, Ideologisierung und Brutalität - bei Umsiedlungsplänen und Ostsiedlung des 2. Weltkriegs - hat die Idee geordneter Raumentwicklung nach dem Krieg stark belastet.

Wichtig ist zu erkennen, dass "Raumordnung" heute auf mehreren Ebenen stattfindet:

- In den Ländern als Landes- und Regionalplanung durch Landesentwicklungspläne/-programme, Regionalpläne, Raumordnungsverfahren und die alltäglichen Koordinationsgespräche mit den unterschiedlichsten Planträgern, aber auch durch andere (Landes-)Ressorts, die erhebliche Haushaltsmittel raumwirksam ausgeben. Die Lösungen auf Landesebene waren dem Bundesgesetzgeber (ROG 1965) meist mehr als ein Jahrzehnt voraus. Da die Bundesraumordnung auch nach Erlass des ROG eher farblos blieb, lag die raumplanerische Detaillierung und Umsetzung in erster Linie in den Händen der Länder.
- Auf Bundesebene als Raumordnung mit dem Raumordnungsgesetz als Rahmen- und Richtliniengesetz, aber auch durch andere Ressorts, die erhebliche Haushaltsmittel raumwirksam ausgeben und die eigene Interessen und Zielvorstellung verfolgen (wie der Bundeswirtschaftsminister oder der Verkehrsminister). Diese Ebene steht bei der Fernverkehrsplanung im Vordergrund, aber schon bei den Landesstraßen und bei fast allen anderen Infrastrukturbereichen liegt das Gewicht der Raumordnung eindeutig bei der Landes- und Regionalplanung.

- Auf europäischer Ebene als Regionalpolitik der Europäischen Kommission (Generaldirektion XVI) und durch das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK).
- Auf persönlich-wissenschaftlicher Ebene als Raumforschung und Politikberatung durch Forschung, Entwicklung und Austausch zwischen Theorie und Praxis raumplanerischen Systemdenkens (wie durch die Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover oder die Gesellschaft für Regionalforschung).

Diese Mehrstufigkeit und Parallelität bedeutet permanente Abstimmung, aber auch Anregung und zeitliche Überlagerung von Lösungen.

### 1.3 Raumordnung und Verkehr

Raumordnung und Verkehr haben sich deshalb gegenseitig besonders viel zu geben.

- Siedlungs- und Flächennutzungsstrukturen bilden den Rahmen, in den sich neue Verkehrssysteme einordnen müssen. Zugleich besitzen Verkehrssysteme eine sozioökonomische Gestaltungskraft, jene zu überformen. Um dieses Spannungsverhältnis zwischen Bewahren und Verändern zu entschärfen, benötigt der Verkehrsplaner ein Leitbild der Raumordnung als Wunschvorstellung seiner Gesellschaft. Dieses Leitbild bildet deshalb auch Zeitströmungen ab und ändert sich im Wandel verschiedener Rahmenbedingungen (wie Entwicklungen von Wirtschaft, Bevölkerung, Geopolitik und Technologien).
- Als Spezialist ist der Verkehrsplaner kaum in der Lage, die langfristigen Folgen seiner Arbeit abzuschätzen. Dies hängt auch mit der Systemdynamik und mit seinen Interessen zusammen. Weil verkehrsdominierte Leitbilder einseitig sein müssen, braucht der Verkehrsplaner die Kreativität des Widerspruchs. Um relativ konfliktfreie Korridore zu erhalten, muss er sämtliche bestehende Nutzungsansprüche kartographisch und argumentativ überlagern und seine Lösungsvorschläge im Expertenkreis (Raumordnungsverfahren) und in der Öffentlichkeit (Planfeststellungsverfahren-UVP) zur Diskussion stellen. In diesen Auseinandersetzungen wird er mit gesellschaftlichen Präferenzänderungen konfrontiert, die - vorausschauend berücksichtigt - deshalb seine Arbeit erheblich erleichtern.
- Die Planung der Reichsautobahnen war ein Stück Raumordnung, wenn auch außerhalb deren Kompetenz. Was entstand, war kein Stern mit Berlin als Zentrum, sondern ein Wegenetz, das alle Großstädte Deutschlands miteinander verband. Die Erschließung des Gesamttraumes war derart günstig, dass nach den Plänen von 1936 - von einigen Randlagen abgesehen - keine größere Fläche weiter als 40 km von der nächsten Autobahn entfernt lag (Hoffmann 1937, Pirath 1938).

Das Verhältnis zwischen Raumordnung und Verkehrspolitik ist vom Widerspruch zwischen langlebigen Siedlungsstrukturen und dynamisierenden Änderungen der Erreichbarkeitsverhältnisse geprägt. Damit stimulieren sich beide Bereiche, aber sind zugleich zur Partnerschaft verpflichtet. Der Lebensweg jedes Verkehrsmittels ist durch 4 Phasen gekennzeichnet: durch seine Einführung auf isolierten Teilstrecken im Raum, durch den folgenden nachfrageorientierten Aufbau zwischen Bedarfsschwerpunkten, durch den angebotsorientierten Ausbau als maximale Diffusionsförderung über den Anspruch räumlicher Teilhabe und schließlich durch ihren erhaltungsorientierten Rück- und Umbau. Damit wird jeder Versuch von Raumordnung oder Verkehrspolitik, den anderen zu beherrschen, zur Dominanz systembedingter Schwächen des jeweils bevorzugten Verkehrssystems führen. Die-

ses Verhältnis zwischen der mächtigsten Fachplanung und der anspruchsvollsten Querschnittspolitik ist mit der Rivalität zweier Ressorts verknüpft, die jeweils eigene Vorstellungen von Zielen, Mitteln und Trägern verfolgen. Deshalb waren beide besonders erfolgreich als sie versuchten, große gesellschaftliche Trends zu ihren Gunsten zu nutzen und ihre Interessen zu bündeln (wie durch die Einführung des Raumordnungsverfahrens im §16 Abs.2 FStrG oder durch die hohen Gewichtungsfaktoren für metaökonomische raumordnungspolitische Kriterien in der Gesamtwirtschaftlichen Bewertung von Verkehrsinvestitionen im Bundesverkehrswegeplan).

Von Raumnutzungs- und Siedlungsstrukturen geprägt und vom Bestreben, gewachsene Strukturen zu bewahren, war die Raumordnung deshalb hervorragend geeignet, neue ergänzende Systeme (wie Autobahnen) in den Raum zu integrieren. Gleichzeitig aber hielt sie zu lange an überkommenen Formen fest (wie an den Nebenbahnen oder am traditionellen ÖPNV). Als Querschnittspolitik ohne echte Verweigerungsmacht war sie auf das Eingebundenwerden in die Interessen mächtiger Fachressorts angewiesen. Aus der Sicht der Bundesverkehrswegeplaner litt sie darunter, ihre Anliegen eindeutig, operationalisiert und quantifizierend in das Bewertungssystem einzubringen.

Was die Raumordnung – vor allem auf der Arbeitsebene der Landes- und Regionalplanung – als bloßes Verhindern vermeidbarer ökologischer Sünden der Verkehrsplanung wahrnahm, wurde in der Verkehrspolitik und Verkehrsplanung zunehmend als (lästige) Verkehrsverweigerung empfunden. Dies verstärkte sich in dem Maße, in dem die Umweltwelle der Raumordnung den Rücken stärkte und auch die Raumordnung ausschließlich angebotsorientierte technische Lösungen mit Skepsis versah. Dabei wurde meist übersehen, dass die Raumordnung – ihrer Aufgabe gemäß – Kompromisse zwischen den Belangen des Verkehrs und denen der Umwelt fand und viel häufiger Verkehrsbelange durchgesetzt hat als Verkehrsvorhaben verhindert.

Dieses Missverständnis dürfte vor allem auf der Eigendynamik eines außerordentlich erfolgreichen Systems beruhen, das - bestärkt durch die Wählerpräferenzen in einer Autofahrergesellschaft – bloße Verkehrsbewältigung als bewährte Lösung empfand (von der sie gut lebte). Dass Verkehrsplanung stets eine Übergangslösung zwischen bloßer Bewältigung unerwünschten Verkehrs und neuen grundsätzlichen Auffanglösungen ist, die in der Regel außerhalb des traditionellen Berufsbildes liegen oder sogar außerhalb des Verkehrs selbst, hatte sie – erfolgsverwöhnt - verdrängt (Heinze, Kill 1997:120-127). Deshalb benötigt die Marktwirtschaft für derartige Kurskorrekturen gerade wegen ihrer Anpassungsfähigkeit die Krise, deshalb sind sehr lange Erfolgsperioden für jeden Planungsbereich problematisch, deshalb ist ein Neubeginn konsensfähiger als Neuverteilung in etablierten Strukturen und deshalb sind auch Neu- und Ausbau leichter durchsetzbar als Rück- und Umbau.

Heute könnte sich wieder eine Interessenparallelität herausbilden, wenn über Städtetze und europäische Verkehrsachsen nachgedacht wird. Nach dem Überschätzen der eigenen Gestaltungskraft der Bundesraumordnung in den 70er Jahren (wie z.B. im Bundesraumordnungsprogramm) besteht jetzt – im Banne transeuropäischer Achsen - eher die Gefahr, kleinräumige Antworten auf die Globalisierung zu unterschätzen (“Wiederentdeckung Identität stiftender Nähe”).

## 2 1949-1952: Neuanfang und Wiederaufbau

Wieder vor einem Neuanfang wurde all das übernommen, was sich als tragfähig erwiesen hatte. Grundlage bildete eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Persönlichkeiten, die über einen entsprechenden Erfahrungshintergrund verfügten und sich persönlich schätzten.

So war es dem Zusammenspiel des damaligen niedersächsischen Mitglieds im Parlamentarischen Rat, IHK-Präsidenten von Braunschweig und späterem Verkehrsminister Dr. Hans-Christoph Seebohm mit dem niedersächsischen Landesplaner, Braunschweiger Professor und Präsidenten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Kurt Brüning zu verdanken, dass die Raumordnung einstimmig in Artikel 75 des Grundgesetzes aufgenommen wurde (denn niemand verstand so recht, was diese, von Militär und Nationalsozialismus genutzte Raumordnung in einem Bundesstaat mit sozialer Marktwirtschaft eigentlich sollte). Als welterfahrener Kommunal- und Verkehrspolitiker hatte Ernst Reuter (SPD) sogar die Aufnahme der Landesplanung als Gegenstand der Vorranggesetzgebung des Bundes vorgeschlagen, aber kein Echo gefunden und nicht nachfassen können, weil er blockadebedingt nach Berlin zurück musste. In der zweiten Lesung des Grundgesetzes im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates (6. Januar 1949) stellte dann der konservativ-föderalistische Abgeordnete der Deutschen Partei, einer Splitterpartei, Seebohm, als Einzelkämpfer den Antrag, die Raumordnung und den Wasserhaushalt in die "Vorranggesetzgebung" des Bundes aufzunehmen, wobei die Landesplanung uneingeschränkte Ländersache bleiben sollte. Dahinter stand nicht nur die Erfahrung eines Bergwerksdirektors mit der überörtlichen und grenzüberschreitenden Planung und mit Problemen der Wasserwirtschaft, sondern vor allem der geschätzte Landesplaner und wegen seiner SPD-Nähe 1933 seiner Professur enthobene Kurt Brüning. Dieser Versuch, die strukturelle Entwicklung der Länder durch eine bundesgesetzliche Rahmenregelung zu beeinflussen, wurde durch die CDU/CSU-Fraktion abgelehnt und seine weitere Diskussion blockiert. Nachdem Seebohm nochmals interveniert hatte, blieb die Raumordnung schließlich in einer Pakettlösung erhalten (vgl. vor allem Istel 1999 und Isenberg 1979).

Es waren diese unseligen Fesseln der Raumordnung durch Aufrüstung (ab 1935) und völkischer Großraumordnung (ab 1939), die nach dem Krieg eine besonders sensible Behandlung erforderten. Deshalb war personelle Kontinuität eher auf regionaler Ebene gegeben. Die 1935 gegründete Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung mit ihrem letzten Obmann Kurt Brüning musste sich nach dem Kriege auf Weisung der britischen Militärregierung in Akademie für Raumforschung und Landesplanung umbenennen und wurde nun von den Bundesländern finanziert (und später im Rahmen des Königsteiner Abkommens auch zusätzlich durch den Bund). Auf Bundesebene wurde 1949 das Institut für Raumordnung mit einer Außenstelle in Berlin gegründet (und 1972 mit dem Institut für Landeskunde in der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung zusammengefasst). Als weitere Institutionen entstanden 1946 auch die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (als Neugründung unter Wahrung alter Traditionen) und der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung.

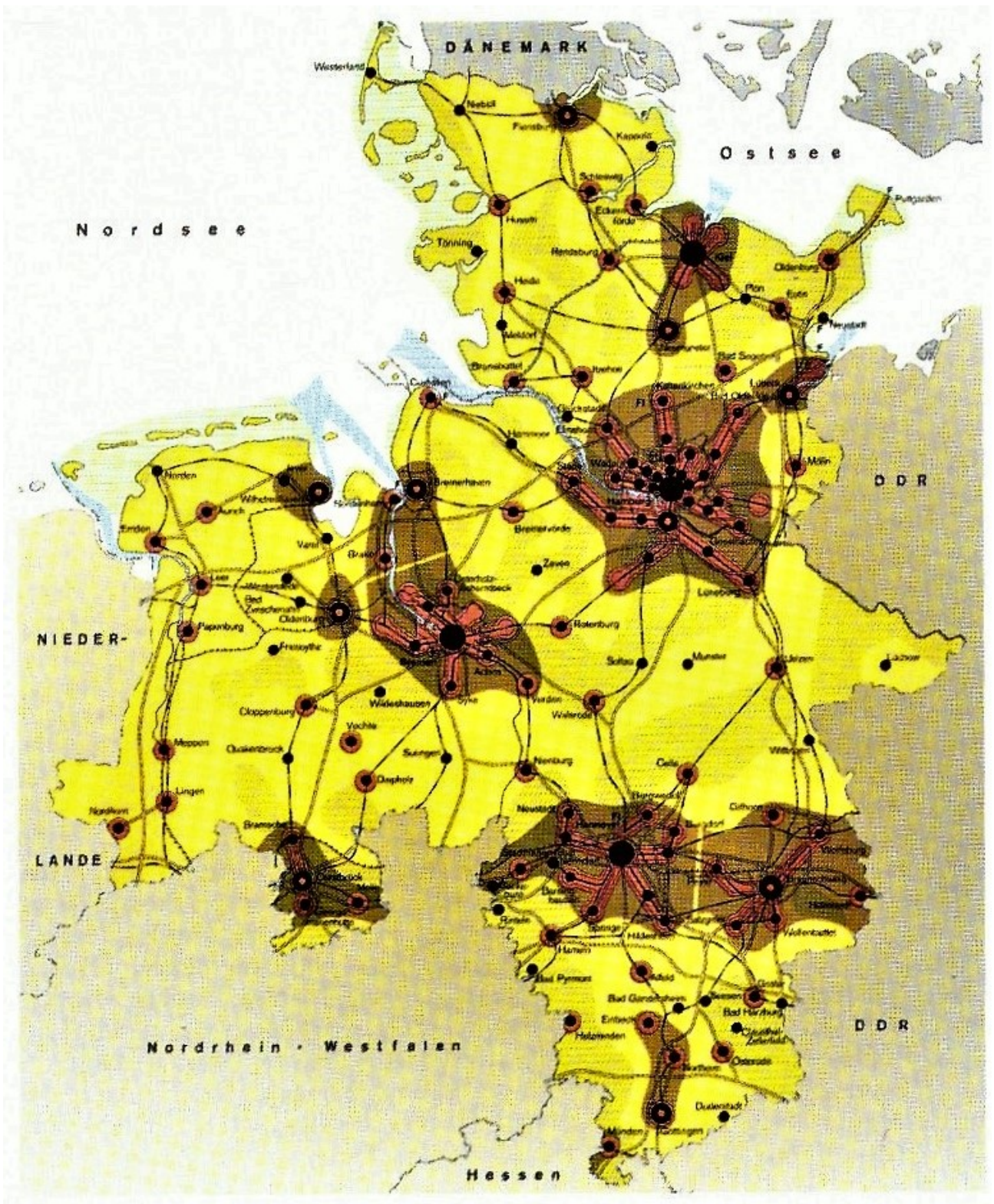
Die Herausforderungen nach dem 2. Weltkrieg ähnelten jenen nach dem 1. Weltkrieg, nur gaben ihnen die zerstörten Städte, die Ströme von Flüchtlingen und Vertriebenen aus dem Osten, der Rückkehrwille der aus den bombardierten Städten Evakuierten und die totale Orientierungslosigkeit eine andere Dimension. Fragen der wirtschaftlichen Tragfähigkeit von Räumen, die Beseitigung von Wohnungsnot und die Suburbanisierung der Großstädte rückten in den Vordergrund. Daneben wuchs das Gefälle zwischen ländlichen Räumen und Ballungsgebieten.



In der Wirtschafts- und Verkehrspolitik gab es nur wenige Visionen. Was zählte, war die Deckung der zum Überleben notwendigen Bedürfnisse, wie Ernährung, Wohnen, Verkehr. Die Auflösung des Reichs warf auch die Planung auf die kleinräumige Ebene zurück und erst die Einführung der D-Mark erlaubte eine wirksame Wirtschaftsförderung. 1949 wurde - in Anknüpfung an die seit 1929 bestehende, von den Nationalsozialisten aufgelöste Arbeitsgemeinschaft der deutschen Landesplanungsstellen - die Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner der Bundesrepublik Deutschland gegründet. Unter extremem Problemdruck erließen die meisten Bundesländer nach 1945 sog. "Aufbaugesetze", die später z. T. von den Landesplanungsgesetzen ergänzt und vom Bundesbaugesetz (1960) ersetzt wurden.

Wegen ihrer Belastung im 3. Reich wurde die Bedeutung der Raumordnung auf Bundesebene zu spät erkannt. Dazu trug auch der Streit zwischen Bund und Ländern um die Verfassungskonformität bei. Raumordnungsfragen von Bundesbedeutung wurden von Raumordnungsreferenten in den einzelnen Bundesressorts behandelt und im "Interministeriellen Arbeitskreis für Raumordnung (IMARO)" koordiniert. Deshalb funktionierte die Landesplanung nicht nur lange vor der Raumordnung auf der Grundlage der Landesplanungsgesetze, vielmehr war sie der Bundesraumordnung meist um mehr als ein Jahrzehnt voraus. Um diese Feststellung – der Zeit vorausseilend - zu Ende zu bringen: Auch der erste Raumordnungsbericht (des Bundes) erschien erst 1963 und das Raumordnungsgesetz 1965. Schließlich gab das Raumordnungsgesetz der Landesplanung sogar die Möglichkeit, raumordnungswidrige Planungen und Maßnahmen für eine bestimmte Zeit zu untersagen, wenn sie gegen Ziele der Raumordnung und Landesplanung verstoßen. Auch nach Erlass des Raumordnungsgesetzes als Rahmenrecht blieb es Ländersache, die förmlichen Programme und Pläne der Landesplanung und Raumordnung aufzustellen. In den Landesentwicklungsprogrammen oder Landesraumordnungsprogrammen wurden die jeweiligen "Ziele der Landesplanung" ausgewiesen. Landesentwicklungspläne oder Landesraumordnungspläne zeigten vor allem in Text und Karte den beabsichtigten Ausbau der Zentralen Orte und der Infrastruktur mit Entwicklungsschwerpunkten, Entwicklungsachsen, Verkehrskorridoren und Verkehrsanlagen (siehe Abb. 2).

Abb. 2: Raumordnungsvorstellungen der vier Norddeutschen Länder, 1974  
 (Da diese Abbildung von Dritten eingefügt wurde, konnte kein Rechteinhaber ermittelt werden. Berechtigte Ansprüche werden vom Verfasser abgegolten.)



Am stärksten erwies sich die Gestaltungskraft der Raumordnung auf den Verkehr deshalb auch auf der Ebene der Landesplanung und der wissenschaftlichen Raumforschung. Es war die Länderebene, auf der die Integration der Fachplanungen erfolgte, auch wenn es sich in der Praxis um Koordination handelte. Vor allem wirkten die Netzvorstellungen auf die Planung lokaler Strecken. Die Unterschiede zwischen den Ländern waren beträchtlich. Wegen ihrer unterschiedlichen Topographie deckten sich ihre Entwicklungsachsen nicht und endeten an den Landesgrenzen (weshalb es nie zu einer Entschließung der MKRO über Entwicklungsachsen kam). Viele Entschließungen und Programme der Raumordnung fanden nur begrenzte Resonanz. Von grundsätzlicher Bedeutung war die Vermittlung raumordnungspolitischen Denkens in die Fachplanungen hinein, denn Raumordnung ist vor allem ein Feld der Überzeugung (als "persuasorische Planung", wie Gottfried Müller immer wieder betonte). Durch Gespräche und Konferenzen, personale Verflechtungen und Informationsaustausch zwischen Innovatoren und Adoptoren hat die Raumordnung mehr bewegt als schriftlich nachweisbar ist. Raumordnung veränderte das Denken der Fachplaner. Den Erfolg dieser "Denkschule" gibt das Wort des niedersächsischen Staatssekretärs Kappert wieder: Auf konzeptioneller Ebene dächten vernünftige Verkehrsplaner schließlich raumordnungspolitisch, ohne Raumordner zu sein. Die Raumordnung lieferte Handwerkszeug, angefangen von der Zonenrandförderung, der Frachthilfe, der Neuordnung des Bundesgebiets, der Auswahl von großflächigen Erholungsgebieten und Naturschutzparks, der Landbeschaffung für Truppenübungsplätze, dem Raumordnungsverfahren, dem Prinzip der Erreichbarkeit zur Regionsabgrenzung, der Gebietsreformen, dem punkt-axialen Prinzip, der dezentralen Konzentration, dem System der Vorrangfunktionen (-flächen, gebiete, -standorte, -trassen), der Selbstverständlichkeit von Schwerpunktbildungen in Mittelzentren und Oberzentren bis hin zu Städtenetzen und großräumigen Verkehrsachsen. Viele Trassenänderungen (wie z.B. die BAB-Umgehung von Hannover oder Stuttgart oder der Verkehr im Rheintal) wurden raumordnerisch geprägt.

In diese Wiederaufbauphase der Raumordnung war das städtebauliche Leitbild der verkehrsgerechten Stadt eingebettet. Die Trümmerlandschaften der deutschen Städte vor Augen, galt es, die Chance des Neuanfangs zu nutzen. Die unterirdische Infrastruktur zwang die Planer aber rasch, sich am alten Stadtgrundriss zu orientieren. Im Vordergrund stand das Ziel, den Verkehr flüssig zu halten. Der Durchgangsverkehr wurde auf Ringe gelenkt, Fahrbahntrennung eingeführt und breite Magistralen gebaut. Wegen der Bindung an kostensenkende Zwangspunkte mussten aber viele große Pläne rasch abgemagert werden.

### **3 1953-1961: Praxis der Landesplanung und erste Schritte des Bundes**

In den 50er Jahren standen die ländlichen Räume im Mittelpunkt der Raumordnung: mit ihren Abwanderungsproblemen von Flüchtlingen, Vertriebenen und einheimischer Bevölkerung infolge des einsetzenden Strukturwandels, angesichts der wachsenden Ausdehnung überlasteter Verdichtungsräume durch den notwendigen Wohnungsbau und wegen der Neugliederung des Bundesgebietes. Dazu kamen die räumlichen Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels, insbesondere in der Landwirtschaft und im Energiebereich.

Bei der Vorbereitung des Baugesetzbuches und des Raumordnungsgesetzes stellte sich die Frage der Gesetzgebungskompetenz. Von verschiedenen Bundeseinrichtungen beauftragt, stellte das Bundesverfassungsgericht deshalb 1954 gutachterlich fest, dass der Bund für die einheitliche Regelung der deutschen Raumordnung als Gesetzgeber von Rahmenvorschriften zuständig ist. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern wurde durch ein Verwaltungsabkommen 1957 (und später in §8 ROG) institutionalisiert, das zur Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) führte.

1955 bildete die Bundesregierung den Sachverständigenausschuss für Raumordnung (SARO) mit dem Auftrag, ein Leitbild für die Koordination der raumrelevanten Maßnahmen, die von der Bundesregierung getroffen werden mussten, zu erstellen. Der Bundeswirtschaftsminister erweiterte diesen Auftrag, indem er die Vereinbarkeit des raumordnungspolitischen Instrumentariums mit den Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft zu prüfen bat.

Dieses sog. SARO-Gutachten "Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland" wurde 1961 vorgelegt. Es enthielt eine Bestandsaufnahme der Raumstruktur, ein Leitbild und Grundsätze für alle raumbedeutsamen Maßnahmen, besonders für Investitionen und die Vergabe von Bundesmitteln. Von den gesellschaftspolitischen Grundsätzen Freiheit, sozialer Ausgleich und Sicherheit ausgehend, sollten Bevölkerung und Arbeitsplätze raumgerecht verteilt, Dezentralisierung gefördert und möglichst gleichmäßige Lebensbedingungen angestrebt werden. Die Notwendigkeit eines wirtschaftlichen und sozialen Raumgefülles als Antriebskraft sozioökonomischer Entwicklung wurde ausdrücklich betont. Konkret sollten gesunde Agrargebiete erhalten werden. Die Großstadt mit ihren Zentralfunktionen wurde anerkannt, aber ein ausgeglichenes Verhältnis von Stadt und Umland gefordert. Funktionenmischung, aufgelockerte und naturverbundene Siedlungen und erweiterbare Mittel- und Kleinstädte als Auffanglösungen des Bevölkerungswachstums sollten gefördert werden. Stadtplanung wurde als Teil der Raumordnung und ihres Leitbildes gesehen und Fachplanung als Voraussetzung zusammenfassender Raumplanung. Die Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts, die Reinhaltung von Wasser und Luft und die Förderung überregionaler Erholungsgebiete wurden betont. Auch das Schlagwort nachhaltiger Nutzung der natürlichen Ressourcen als Lebensvoraussetzung ist schon in diesem Gutachten enthalten.

Das SARO-Gutachten prägte nicht nur den Sachverständigenbericht (1964) der Sachverständigenkommission zur Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Bundestagsdrucksache IV/3602), sondern auch den Raumordnungsbericht 1963 (Bundestagsdrucksache IV/1492) und die Grundsätze des Raumordnungsgesetzes 1965. Vor allem konnte mit diesem Gutachten die Skepsis des Bundeswirtschaftsministers überwunden und der Weg für das Raumordnungsgesetz freigemacht werden. Das SARO-Gutachten bildete den Abschluss der Wiederaufbauphase und leitete in die verfasste Raumordnung mit dem Leitbild gleichwertiger und gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen über.

Grundlage der großräumigen Verkehrsplanung war das Zentrale-Orte-System und die Entwicklungs- und Verkehrsachsen der Raumordnungspolitik der Länder. Dieses punkt-axiale Raster war bereits Siedlungsleitbild im ausgehenden Mittelalter (Ostpreußen, Schlesien). Mitte der 30er Jahre hatte es bereits Eingang in strategische Konzepte der Landesplanung (Schlesien, Ostpreußen, Pommern, Mecklenburg) gefunden, war Anfang der 40er Jahre auch in Holland (Zuider-See-Projekt) angewandt worden, wurde in Estland beachtet (Boustedt 1942) und im Krieg in den "eingegliederten Ostgebieten" umgesetzt. Im Rahmen eines umfassenden Neuanfangs wurde dieses Konzept in den 50er Jahren nochmals ausformuliert, durch die Landesplanung umgesetzt und vom Bund großräumig übernommen (Istel 1999).

#### **4 1961-1973: Auf dem Wege zur Normierung des Bundesraumordnungsrechtes**

In den 60er Jahren entstanden die Rahmenvorschriften des Bundes für die Raumordnung, die bis zu Beginn der 90er Jahre kontinuierlich novelliert wurden. 1960 wurde das Bundesbaugesetz (BBauG) - aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das "Bodenrecht" gemäß Art.75 GG - verabschiedet, das die Aufbaugesetze der Länder

harmonisierte. Seine Schwächen wurden im Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) von 1971 abgestellt. Nach dem SARO-Gutachten veröffentlichte die Bundesregierung 1962 Grundsätze der räumlichen Entwicklungsziele und raumwirksame Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland. Der erste Raumordnungsbericht der Bundesregierung (1963) wies auf drei räumliche Fehlentwicklungen hin: auf Gebiete, die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind, auf überlastete Verdichtungsgebiete und auf Gebiete, deren natürlichen Grundlagen besonders gefährdet sind. Die effektive Raumordnungspolitik des Bundes begann erst mit dem Raumordnungsgesetz (ROG) von 1965, in dem das raumordnerische Leitbild in den Grundsätzen bundeseinheitlich festgelegt war. Hierzu zählten insbesondere Zentrale Orte in einer für die Bewohner zumutbaren Entfernung und damit als Anschlusskriterium von Städten an Bundesautobahnen und Fernstraßen, die Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten und die Sicherung und Entwicklung von Verdichtungsräumen mit gesunden Strukturen. Mit dem ROG kam der Gesetzgeber der Empfehlung des SARO-Gutachtens nach, längerfristig gültige normative Grundsätze festzulegen. Darin rückten - zeitbedingt - Entleerungs- und Verdichtungsprobleme nach vorn und die Ökologie trat zurück.

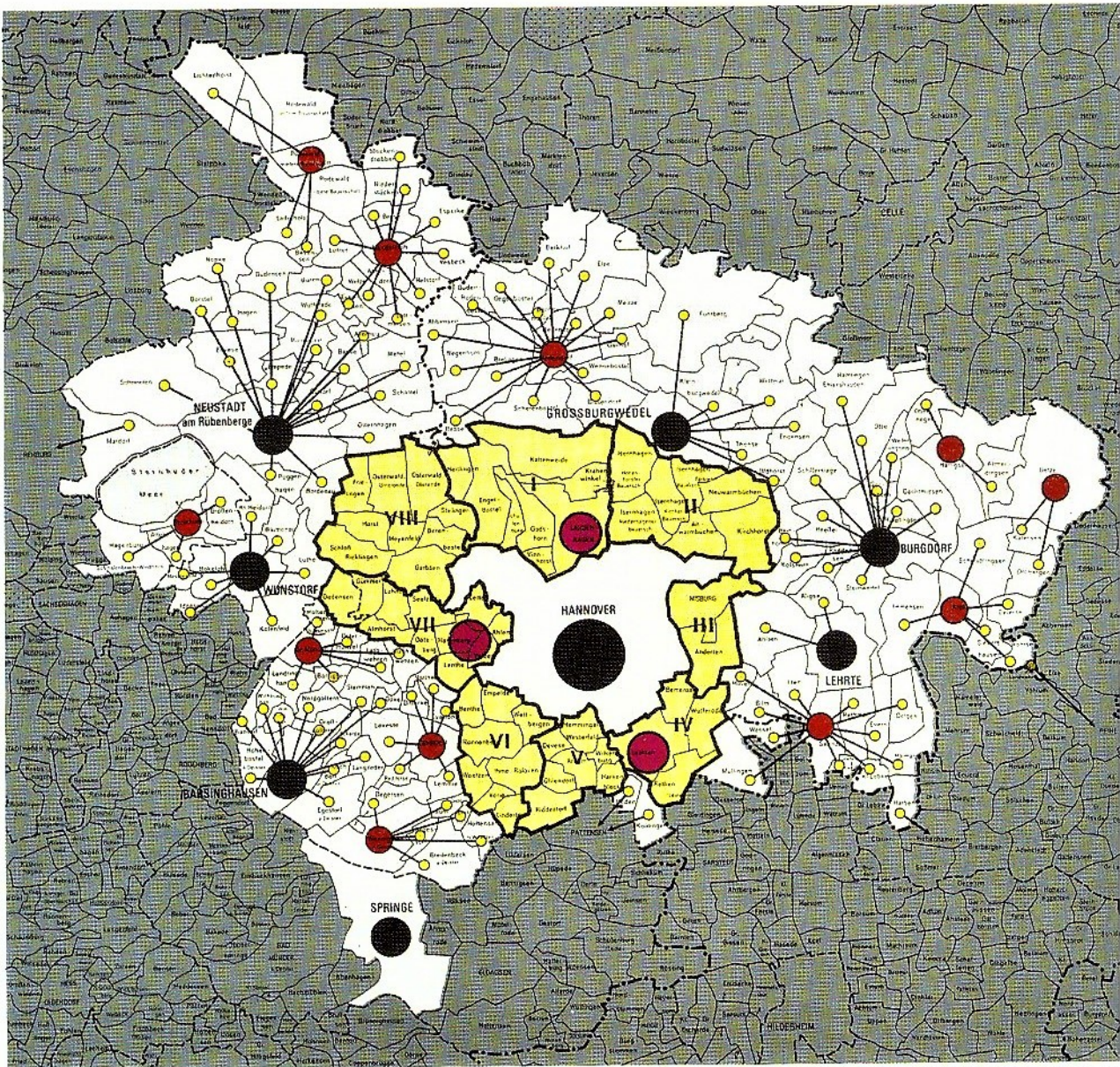
Der Raumordnungsbericht 1963 stellte zwar ein ausreichendes Netz von Siedlungen zentralörtlicher Bedeutung fest, aber auch ihre eingeschränkte Funktionalität durch Ausstattungs- und Erreichbarkeitsmängel. Deshalb forderte das Raumordnungsgesetz 1965 in "Gebieten mit zurückgebliebenen Lebensbedingungen" die Förderung Zentraler Orte. In den 60er Jahren legten alle Länder ihre Zentralen Orte in Plänen und Programmen flächendeckend fest. Die MKRO unterschied 1968 die vier Stufen Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren und erweiterte ihre Bedeutung auf Gewerbe und Industrie. 1970 erfolgte ihre Einbettung in den kommunalen Finanzausgleich. In den 70er Jahren verlagerte sich das Schwergewicht auf Mittel- und Oberzentren. Der Leistungsaustausch zwischen den Zentralen Orten bzw. Entwicklungsschwerpunkten erfolgte durch Achsen. Zuerst als "Aufbauachsen" nach Fritz Schumacher in den 50er Jahren im Hamburger Raum konzipiert, wies die Landesplanung von Nordrhein-Westfalen 1964 in ihrem Landesentwicklungsprogramm "Entwicklungsachsen" aus (Istel 1999). Dieser Ansatz wurde in den 60er und 70er Jahren von den meisten Bundesländern aufgenommen, ohne diese Achsen aufeinander abzustimmen. 1975 wies das Bundesraumordnungsprogramm im Rahmen seines punkt-axialen Grundsystems großräumige "Verkehrsachsen" aus.

Diese punkt-axiale Verflechtung der Raumstruktur prägte die Planung von Verkehrsnetzen: die Richtlinie für die Anlage von Straßen - Netzplanung (RAS-N), die ÖPNV-Planung im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) und die Anlage von Güterverkehrszentren. Das Raumordnungsverfahren für Verkehrsstrassen - das es schon vor dem Zweiten Weltkrieg als Trassenfestlegungsverfahren in Nordrhein-Westfalen und später in Niedersachsen gab und vom Bundesminister für Verkehr aufgegriffen wurde - erleichterte die Bundesfernstraßenplanung.

## Zentrale Orte und Verkehrsachsen

Das Konzept geht auf die Theorie der Zentralen Orte von W. Christaller (1933) zurück, in der Gesetzmäßigkeiten zur Größe, Zahl und Verteilung von Siedlungen mit Dienstleistungsfunktionen abgeleitet werden. Politisches Ziel des Konzepts ist die Sicherung von Versorgungsleistungen aller Art für alle Bevölkerungsteile innerhalb einer zumutbaren Entfernung. Dazu legten sämtliche alten Bundesländer in den 60er Jahren Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung flächendeckend fest. Nach der deutschen Einigung wurde dies von den neuen Bundesländern nachgeholt. Diese "Versorgungskerne ... sollen soziale, kulturelle und wirtschaftliche Einrichtungen besitzen, die über die eigenen Einwohner hinaus die Bevölkerung des Verflechtungsbereiches versorgen. Jedes höhere Zentrum hat zugleich auch die Aufgaben der Zentralen Orte niedrigerer Stufe." (Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 8. Februar 1968). Dabei leisten Unter- und Grundzentren "Grundversorgung", Mittelzentren decken den "gehobenen Bedarf" und Oberzentren erfüllen den "spezialisierten höheren Bedarf". Aus dieser Hierarchie, die sich in gestaffelten Einwohnerzahlen, Versorgungseinrichtungen und zumutbaren Kilometer- und Zeitentfernungen widerspiegelt, leitete sich dazugehörige Verflechtungsbereiche hierarchischer Struktur (Ober-, Mittel- und Nahbereiche) ab. In dem in jedem Nachfrageort für jedes Versorgungsgut ein Angebotsort bestimmt wurde, trug dieses System erhebliche deterministische Züge. Spätere Empfehlungen, Entschlüsse und Programme betonten die Bedeutung der Zentralen Orte als Standorte und Entwicklungszentren für Gewerbe und Industrie und berücksichtigten den Zentralen-Orte-Ansatz in kommunalem Finanzausgleich (siehe Abb. 3).

Abb. 3: Zentralörtliche Bereichsgliederung - Beispiel Hannover  
 (Da diese Abbildung von Dritten eingefügt wurde, konnte kein Rechteinhaber ermittelt werden. Berechtigte Ansprüche werden vom Verfasser abgegolten.)



Aus dem System der Zentralen Orte heraus hat sich das punkt-axiale Raumstrukturmodell entwickelt. Es besteht aus einem großräumigen Netz von Zentralen Orten als Knoten und sie verbindenden Entwicklungs- und Verkehrsachsen. Damit verband sich die Absicht, besonders ausgeprägte Verkehrsverbindungen des zentralörtlichen Systems zu Bereichen verstärkter Siedlungstätigkeit werden zu lassen. In Konzepten nachhaltiger Verkehrsentwicklung wird die Versorgungsoptimierung

durch Zentrale-Orte-Raster betont, die über minimierte Versorgungsfahrten aller Art verkehrssparende Siedlungsstrukturen fördert.

Von den als Knoten bezeichneten Ober-, Mittel- und Grundzentren (Unter- und Kleinzentren) mit ihren internen Lokalverkehren ausgehend, wurden als Verkehrsverbindungen zwischen Siedlungseinheiten verschiedene Achsen hierarchisch unterschieden:

- Hauptverkehrsachsen liegen im Bereich regionaler Entwicklungsachsen zwischen dem Oberzentrum und mehreren, auf der Achse bzw. dem axialen Korridor liegenden zentralörtlich eingestuften Siedlungseinheiten wie Mittel- und Unterzentren.
- Die Nebenverkehrsachsen erstrecken sich entlang regionaler Nebensiedlungsachsen. Von einem Ober- oder Mittelzentrum ausgehend, stellen sie Verbindungen zu einem weiteren und/oder mehreren Unterzentren her.
- Die Gebiete außerhalb der Haupt- und Nebenverkehrsachsen und Knoten werden als Achsenzwischenräume bezeichnet.

Der 1. Ausbauplan für die Bundesfernstraßen (1959-1970) hatte die Hauptverbindungen im überregionalen Verkehr geschaffen, viele Tourismusgebiete eingebunden und den wachsenden grenzüberschreitenden Verkehr berücksichtigt. Angesichts der inzwischen institutionalisierten Raumordnung und Landesplanung (Gesetze, Programme, Pläne und Ausschüsse) waren nun die Rahmenbedingungen des 2. Ausbauplans (1971-85) wesentlich günstiger. Dazu zählten nicht zuletzt die verfügbaren Datengrundlagen (wie Statistische Raumeinheiten, Prognosen). Der §4 dieses Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen vom 30. Juni 1971 stellte sicher, dass die Anpassung des Bedarfsplans in 5-Jahres-Abständen "unter Beachtung des Raumordnungsgesetzes" erfolgte. Der Zielwechsel der Raumordnung von der Bedarfsdeckung zum Disparitätenabbau betonte den Erschließungs- und Verbindungsbedarf. Zugleich beeinflusste der Ausbauplan das Bundesraumordnungsprogramm (BROP) und die darin vorgeschlagenen Entwicklungsschwerpunkte. Die Erreichbarkeit von Ober- und Mittelzentren und internationale Verbindungen erhöhten ihr Gewicht im Bewertungssystem in dem Maße, in dem sich die Existenz eines relativ stabilen Reisezeitbudgets wissenschaftlich erhärtete.

Mitte der 60er Jahre konnte der für die Raumordnung zuständige Bundesminister feststellen, dass die Entwicklungsunterschiede zwischen Verdichtungsräumen einerseits und ländlichen sowie zurückgebliebenen Räumen andererseits gegenüber den 50er Jahren abgenommen haben (Regierungsbericht 1966:28-29). Aber schon wenige Jahre später wird betont, dass die städtischen Lebensformen gesellschaftsbestimmend geworden sind, die Verdichtungsräume weiterwachsen, die Bevölkerung aus den Innenstädten abwandert, die Umweltbelastung wächst und Freizeit und Erholung immer wichtigere Bedürfnisse werden (Regierungsbericht 1972:118).

Im Städtebau löste die autogerechte Stadt um 1955 das Leitbild der verkehrsgerechten Stadt ab und galt etwa bis 1971. Der wachsende Wohlstand und die steigende Motorisierung rückten das Auto in den Mittelpunkt. An der Verkehrsgestaltung amerikanischer Städte orientiert, wurde der Umbau der mitteleuropäischen Städte gefordert. Die sog. Generalverkehrspläne, die zusammen mit vorbereitenden Bauleitplänen die Gesamtplanung der Städte, der Ballungsräume und mancher Bundesländer prägten, waren jedoch Straßenverkehrspläne, die den öffentlichen Verkehr als Restgröße hintanstellten. Entscheidend war, dass Masseneffekte – wie die private Massenmotorisierung – nicht vorstellbar waren (wie vom Autobahnplaner H. Gläser (1987) in seinen Erinnerungen eindrucksvoll beschrieben). Die Sanierung großer Flächen, Strukturwandlungen und Verluste von städtebaulicher



Substanz und Identität und Funktionswandel in den 50er und 60er Jahren begünstigten gesichtslose Städte und rückten - wie auch immer interpretiert - Urbanität und Erhaltungsmaßnahmen alter Bausubstanz in den Vordergrund.

Einen gewissen Wendepunkt dieser Entwicklung markierten der Bericht der Sachverständigenkommission zur Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Bundestagsdrucksache IV/3602) des Jahres 1964 und der Buchanan-Report 1963/64.

Der deutsche Sachverständigenbericht 1964 wies darauf hin, dass Verkehrswachstum allein durch Verkehrslösungen nicht aufgefangen werden könne, sondern eine entsprechende Raumordnung und Flächennutzungsplanung zwingend erfordere. Wesentlich sei das Offenhalten von Optionen und Entwicklungsspielräumen. Auch sei es bei großräumigen Planungen unumgänglich, Ressortgrenzen zu überschreiten. Schließlich wurde eine Parallelstrategie empfohlen, indem der motorisierte Individualverkehr und der Öffentliche Verkehr nebeneinander gefördert werden sollten. Dieser Sachverständigenbericht wiederum führte zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz 1971. Als Ergebnis entstand in Deutschland ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Autoverkehr und ÖPNV.

Der Buchanan-Report (1963/64) löste insbesondere den aufgestauten Grundkonflikt zwischen dem Bewahren unserer gewachsenen Städte und den Forderungen des motorisierten Individualverkehrs, indem er dem Auto Hauptverkehrsstraßen zuwies und die Stadt durch sog. "environmental areas" lebenswert und lebendig zugleich zu halten versuchte. Darunter wurden in sich geschlossene Wohn-, Industrie- und Geschäftsgebiete verstanden, in denen ein gesundes Gleichgewicht zwischen Lebens- und Arbeitsprozessen herrsche und deshalb volles Leben mit durchaus erheblichen Verkehrsmengen. Nur sicher, lärmfrei und ausgewogen sollte es sein. Diese Relativierung der Leistungsfähigkeit von Straßen führte zu Zonen relativer Verkehrsberuhigung.

## **5 1973-1979: Die goldenen Jahre der Bundesraumordnung**

Auf Bundesebene setzte das Bekenntnis zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen offiziell mit dem Raumordnungsgesetz (1965) ein. Als Koordinationsinstrument entschärfte das Raumordnungsgesetz die isolierte Landesentwicklung der einzelnen Länder. Übergreifende Konzepte, wie das Konzept ausgeglichener Funktionsräume (D. Marx, R. Thoss) oder das Konzept funktionsräumlicher Arbeitsteilung (H. Weyl, U. Brösse), wurden erarbeitet.

Die Rezession hatte 1966 zur Großen Koalition geführt und schließlich zur sozial-liberalen Regierung mit inneren Reformen, Planungswillen und Aufbruchsstimmung. Hinter dem Anspruch der integrierten Planung jener Jahre steht "idealtypisch die Vorstellung, die gesamte Staatstätigkeit fachlich zu koordinieren, einem räumlichen Leitbild zu unterwerfen, in eine mittelfristige verbindliche Finanzplanung zu übersetzen und im Rahmen der jährlichen Haushaltsplanung auch zu realisieren" (Gatzweiler 1998:71). Die große Leitvorstellung bildete das "Programming Planning Budgeting System" (PPBS), das z.B. der Bund, aber auch Länder, wie Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Niedersachsen anstrebten. Eine prägende Rolle besaß das Entwicklungsprogramm Ruhr 1968-73 der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen und das darauf folgende Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 (NWP'75).

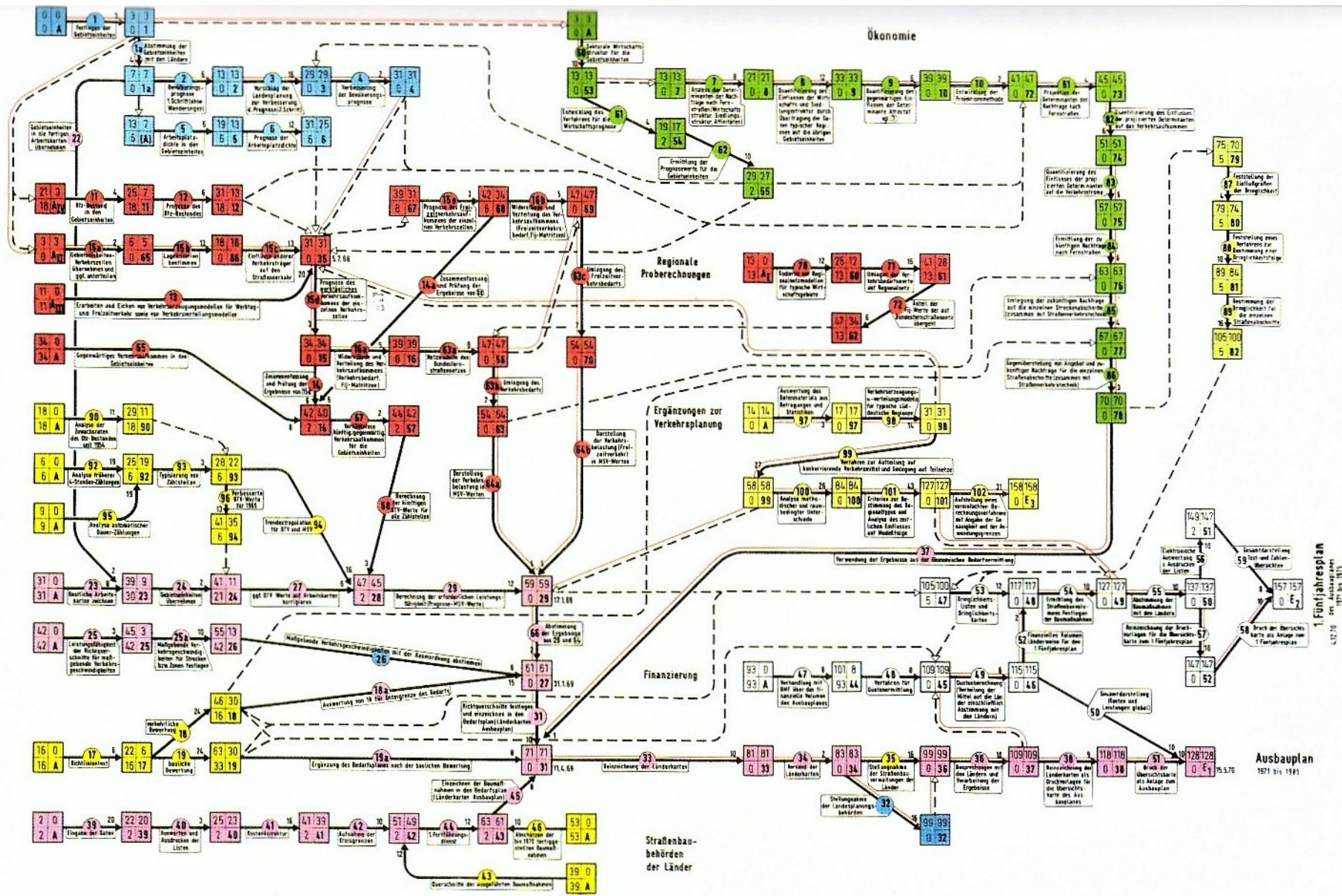
Auch im Verkehr war fachübergreifende Perspektive angesagt. "Technische oder wirtschaftliche Erwägungen können in der Verkehrspolitik nicht allein für Entscheidungen ausschlaggebend sein. Gesellschaftliche Bedürfnisse bestimmen mehr und mehr die Zusammenhänge, in denen die Verkehrs-

politik ihren Platz findet. Das gilt vor allem für die mit dem Verkehr eng zusammenhängenden Bereiche des Umweltschutzes, des Städtebaus, der Raumordnung und der Energie." (Bundesminister für Verkehr Lauritz-Lauritzen im Verkehrsbericht 1973:395).

1975 wurde das Bundesraumordnungsprogramm (BROP) mit den Stimmen von Bund und neun Ländern (Gegenstimmen: Baden-Württemberg und Bayern) von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) verabschiedet, von der Bundesregierung gebilligt und dem Deutschen Bundestag zugeleitet. Darin wurden Ziele der Infrastruktur, der Umweltqualität und der regionalen Wirtschaftsstruktur definiert und Mindestanforderungen für eine vertretbare Lebensqualität festgelegt. Grundlage bildete das Konzept ausgeglichener Funktionsräume als Kompromiss zwischen dem verteilungsorientierten Zentrale-Orte-Konzept und dem wachstumsorientierten Konzept der Entwicklungsschwerpunkte. Darin versuchte die Bundesraumordnung zugleich die Länder durch Bevölkerungsprognosen und räumliche Gebietseinheiten in eine umfassende Förderpolitik einzubinden.

Die Ablehnung durch zwei große Bundesländer und wachsende Skepsis gegenüber Prognosen schwächten die Koordinationswirkung des Bundesraumordnungsprogramms. Wegen seiner großräumigen Perspektive entwickelte es sich trotzdem zur Grundlage der Fernverkehrsplanung. Dem Bundesverkehrswegeplan bot sich damit die Chance, knapp ein Viertel der bis 1985 verfügbaren Finanzmittel in strukturschwache Räume zu lenken und Bundesfernstraßen auf Verbindungen ohne ausreichenden Verkehrsbedarf zu errichten. Mit solchen Vorausinvestitionen wurde einer langjährigen Forderung der Bundesraumordnung entsprochen, Verdichtungsräume großräumig zu umgehen und damit zugleich abgelegene ländliche Räume zu erschließen. Im Bundesraumordnungsprogramm dienten dazu die Kriterien "Erschließung und Anbindung strukturschwacher Räume" und "Lage des Projekts auf einer großräumig bedeutsamen Achse". Um die Belange des Umweltschutzes und der Raumordnung auch in der Fortschreibung der Bundesverkehrswegeplanung verstärkt aufnehmen zu können - und damit den politischen Stellenwert der Raumordnung zu erhöhen -, wurden Untersuchungen zur Ermittlung und Gewichtung des außerverkehrlichen Nutzens investiver Maßnahmen vergeben (Verkehrsbericht 1974: 391). Das Ergebnis bildeten hohe Zielgewichte für die verbesserte Erreichbarkeit von Ober-, Mittel- und Unterzentren sowie grenzüberschreitenden Verbindungen in der Gesamtwirtschaftlichen Bewertung von Verkehrsinvestitionen (siehe Abb. 4).

Abb. 4: Netzplan der Tätigkeiten für die Aufstellung des Ausbauplanes für die Bundesfernstraßen 1971-1985 (Da diese Abbildung von Dritten eingefügt wurde, konnte kein Rechteinhaber ermittelt werden. Berechtigte Ansprüche werden vom Verfasser abgegolten.)



Damit hatte die Bundesraumordnung Mitte der 70er Jahre den Höhepunkt ihres Gestaltungsspielraums erreicht. Sie suchte die Herausforderung einer Querschnittspolitik, aber verfügte über keine größeren raumwirksamen Mittel. Als Gestaltungsaufgabe scheute sie nicht den ideologischen Streit mit dem liberalen Bundesminister für Wirtschaft. Ihr Anspruch integrierter Planung galt nicht nur bald als überholt, sondern wurde - als ihre vielleicht größte Gefährdung - von den investiven Ressorts als Machtfrage empfunden. Als Kinder ihrer Zeit lebte die junge hochmotivierte Garde der Bundesraumordnung von der Gestaltbarkeit räumlicher Entwicklungen, indem sie ihre Steuerbarkeit überschätzte. Im Rückblick gehörte sie zu einer Entwicklungsphase, die Ziele und Maßstäbe setzte, an denen sich alle Nachfolger messen lassen mussten, als Raumordnung – in welcher Form und durch wen auch immer - zur Routine geworden war.

Ende der 70er Jahre entwickelte sich die Europapolitik zu einem Handlungsfeld wachsender Dynamik. Die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Raumordnungspolitik zeichnete sich ab, aber zugleich war nicht mehr zu übersehen, dass damit nur noch großräumige Gleichwertigkeit von Lebensbedingungen möglich würde.

Energie- und Umweltkrise rückten Fragen immaterieller Lebensqualität, ökologischer Zusammenhänge und wachsender Planungsskepsis in den Vordergrund. Raumordnung und Städtebau wurden zunehmend integriert betrachtet und konzentrierten sich darauf, Abwanderungsbewegungen und Zersiedlungsprozesse einzuschränken. Die Schwierigkeiten waren vor allem instrumenteller Art, wie beispielsweise die fehlende Möglichkeit, Bodenwertsteigerungen infolge städtebaulicher Maßnahmen kommunal abzuschöpfen (Gatzweiler 1998). Stadtplanerisches Leitbild wurde der "stadtgerechte Verkehr". Der gesellschaftliche Wertewandel hatte die negativen Folgen des motorisierten Individualverkehrs in den Vordergrund gerückt. Polyzentralität war angesagt und Verkehrsfluss durch Verkehrsberuhigung statt durch Verkehrsbeschleunigung.

Am Ende dieser Phase stand das Konzept endogener Raumentwicklung. Städte und Regionen wurden darin aufgefordert, sich selbst zu helfen. Die Verteilungsfrage war nicht nur an sinkenden Zuwächsen gescheitert, sondern auch am begrenzten Erfolg staatlicher Infrastrukturinvestitionen, Fördermaßnahmen und Ansiedlungsprogramme. Kleine pragmatische Schritte bestimmten wieder die Planung.

## **6 1980-1988: Stadtplanung und Raumordnung wachsen zusammen**

### **6.1 Neue Ziele der Raumordnung**

In den 80er Jahren hat die Postmoderne auch die Raumordnung eingeholt. Bis dahin war Raumordnung als Ergebnis von Aufklärung, Demokratisierung und Chancengleichheit identifizierbar. Ihre dialektische Grundlage führte zu Synthesen aus Widersprüchen. Ihr Klassen- und Schichtendenken entstammte einer "Soldaten- und Kriegskinder-Perspektive" und begünstigte Lösungen, die sich stets durch funktionale Uniformität, Dogmatismus und Überdimensionierung gefährdeten. Wenn die Raumordnung auch das Mobilitätswachstum unterschätzte und in der Verkehrspolitik manche Schlacht von gestern schlug (wie beim gemeinwirtschaftlichen Prinzip und bei der Erhaltung der Nebenbahnen), besaß doch der technische Fortschritt noch immer Priorität.

Die Gesellschaft der 80er Jahre hingegen war eher durch Wohlstand und "Wohlstandskinder" geprägt. Ausdifferenzierung, Vielfalt und Multikulturalität wurden Schlagworte und beeinflussten die Raumordnung durch Beliebigkeit, Lebensstile und Insellösungen. Weil die Raumordnung und das

Fernsehen (sowie die Presse) so erfolgreich waren, hatte sich das Versorgungs- und Verhaltensgefälle zwischen Stadt und Land erheblich eingeebnet. Wohnen im ländlichen Raum, einst mit Armut und Bildungsferne assoziiert, entwickelte sich nun zu einem Lebensstil der Wohlstandsgesellschaft und zur Restgröße der Raumordnungspolitik.

Die gesellschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik veränderte erneut die Ziele der Raumordnung. Zu den Einflussgrößen zählten vor allem das immer engmaschigere Wegenetz, die sinkende Bedeutung der Transportkosten für Standortwahl und Umverteilungsnutzen, jahrzehntelange Vollbeschäftigung und gesellschaftliche Präferenzänderungen zugunsten des Umweltschutzes. Der Vorrang ökologischer Zusammenhänge versah technische Lösungen mit wachsender Skepsis. 40 Jahre Erfolg einer Industriegesellschaft zeigten sich in nachlassender Flexibilität. Aus der gerichteten Wahrnehmung der Verkehrsplanung erstarrte auch die Raumordnung zunehmend zur Verhinderungsmacht einer überregulierten Gesellschaft. Begann die Voruntersuchung zur Spessart-Autobahn im Jahre 1955 und erfolgte ihre Verkehrsübergabe 1960, so vergingen bei Fernstraßenplanungen jetzt 12-20 Jahre oder sie scheiterten sogar im Planfestellungsverfahren. Auch die Bundesbahn-Neubaustrecke Stuttgart - Mannheim über 100 km kostete 4,35 Mrdn. DM, war mit 6.000 Einsprüchen und 130 Klagen verbunden, dauerte deshalb 20 Jahre und konnte erst im Juni 1991 eröffnet werden. Charakteristischerweise hatte aber das Raumordnungsverfahren nur etwa ein Jahr gedauert.

Die schnellen Präferenzänderungen unserer Gesellschaft wurden zuerst in der Ablehnung von Fernstraßen zur Erschließung peripherer ländlicher Räume sichtbar. Als intelligenter Ausweg für die Mobilitätssicherung einer Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft wurde die Telekommunikation entdeckt.

Europäisierung und Globalisierung weiteten die Perspektive und brachten zugleich die Heimat, die Kultur der Nähe und das historische Umfeld zurück. In dieser - hier überzeichneten - Metamorphose politischen, ökonomischen und räumlichen Maßstabswechsels überlagerte die Stadtentwicklung die Raumordnung. An die Stelle punkt-axialen Liniendenkens einer hierarchischen Gesellschaft trat nun die flächenhafte Selbstorganisation des Stadtentwicklungszyklus. Dies war kein Verzicht auf Ordnung, sondern nur der Übergang zu einem neuen Planungsverständnis und zu einer neuen Ordnung, deren Werte, Verhaltensweisen und Institutionen noch nicht klar sind. Indem sich der Verteilungsspielraum verengte, schoben sich leere Kassen, fehlende Arbeitsplätze und soziale Ungleichheit wieder in den Vordergrund. Gleichzeitig veränderten Deregulierung und Europapolitik den Maßstab im Disparitätenabbau.

Ihres nachlassenden Einflusses bewusst, setzte die Raumordnung verstärkt auf Umweltschutz und versuchte Bundesraumordnungspolitik durch räumliche Koordination der Fachplanungen zu betreiben. Wie Gatzweiler (1998) nüchtern feststellt, bedeutete dies ihren endgültigen Abschied vom Anspruch integrierter staatlicher Entwicklungsplanung als Regierungsaufgabe und spiegelte sich in den programmatischen Schwerpunkten der Raumordnung (1986) als neuem räumlichen Orientierungsrahmen für raumbedeutsame Planung aller Bundesressorts wider. Damit war die Rückbesinnung auf die Informationsfunktion der Bundesraumordnung verbunden, Länder und Kommunen rückten nach vorn und Foren wie die Akademie für Raumforschung und Landesplanung oder die Gesellschaft für Regionalforschung erhöhten ihr Gewicht als Plattformen der Grundsatzdiskussion.

## 6.2 Die wachsende Kritik am Zentrale-Orte-System

Ab Mitte der 70er Jahre wurde das punkt-axiale Ordnungsraster zunehmend kontrovers diskutiert.

Auch wenn Schienen- und Straßenwege häufig nicht parallel liefen und klare Verkehrskorridore bildeten, besaß es doch eine überzeugende theoretische Fundierung, bündelte die privaten und öffentlichen Dienstleistungen, war anschaulich und wurde in fast allen Bundesländern eingesetzt. Doch bildete es inzwischen nicht mehr die tatsächlichen Nachfrageverhältnisse und Entwicklungstendenzen ab. Wegen der Dominanz des Pkw-Verkehrs ging die reale Siedlungsentwicklung eher in Richtung einer flächenhaften, dezentralen Struktur. Eine marktwirtschaftliche Automobil-, Fernseh- und Telefongesellschaft ließ sich immer weniger hierarchisch auf räumliche Zwangsbeziehungen festlegen. Klein- und Unterzentren galten zunehmend als "Etikett ohne Wert" und anstatt das nächstgelegene Mittelzentrum anzufahren, wurde das Einkaufszentrum am Rande der Großstadt, der große Freizeitpark, die neue Großkinoanlage, die Großdiskothek, die Großveranstaltungshalle, das Spaßbad oder die multifunktionelle Freizeiteinrichtung besucht.

Dieses veränderte Mobilitätsverhalten bestand darin, auch größere Entfernungen mit dem eigenen Pkw oder Motorrad ohne wesentliche Beschränkungen zurückzulegen und gründete sich auf systematisch unterschätzte Kosten für Mobilität bei einem hohen und wachsenden Freizeitbudget. Damit wuchsen nicht nur Versorgungseinrichtungen und Freizeitaktivitäten zusammen, sondern veränderten vor allem die Standortanforderungen im Dienstleistungsbereich. Die Standortoptimierung der privaten Betreiber orientierte sich schließlich nur noch an der Pkw-Erreichbarkeit und großen preiswerten Flächen, die in den Kernbereichen der Zentren nicht mehr gegeben waren und zu einer räumlich verstreuten Quasi-Zentrenstruktur führten. Dies galt für den großflächigen Einzelhandel (Einkaufsmärkte), für Freizeiteinrichtungen und für Logistik- und Güterverkehrszentren als unternehmensbezogene Dienstleistungseinrichtungen. Damit wurde die monozentrale Orientierung des klassischen zentralörtlichen Verflechtungsmusters vor allem durch die Attraktivität einzelner Einrichtungen ersetzt, unabhängig davon, ob diese in ihrem ländlichen Raum lagen oder nicht (Geyer 1995).

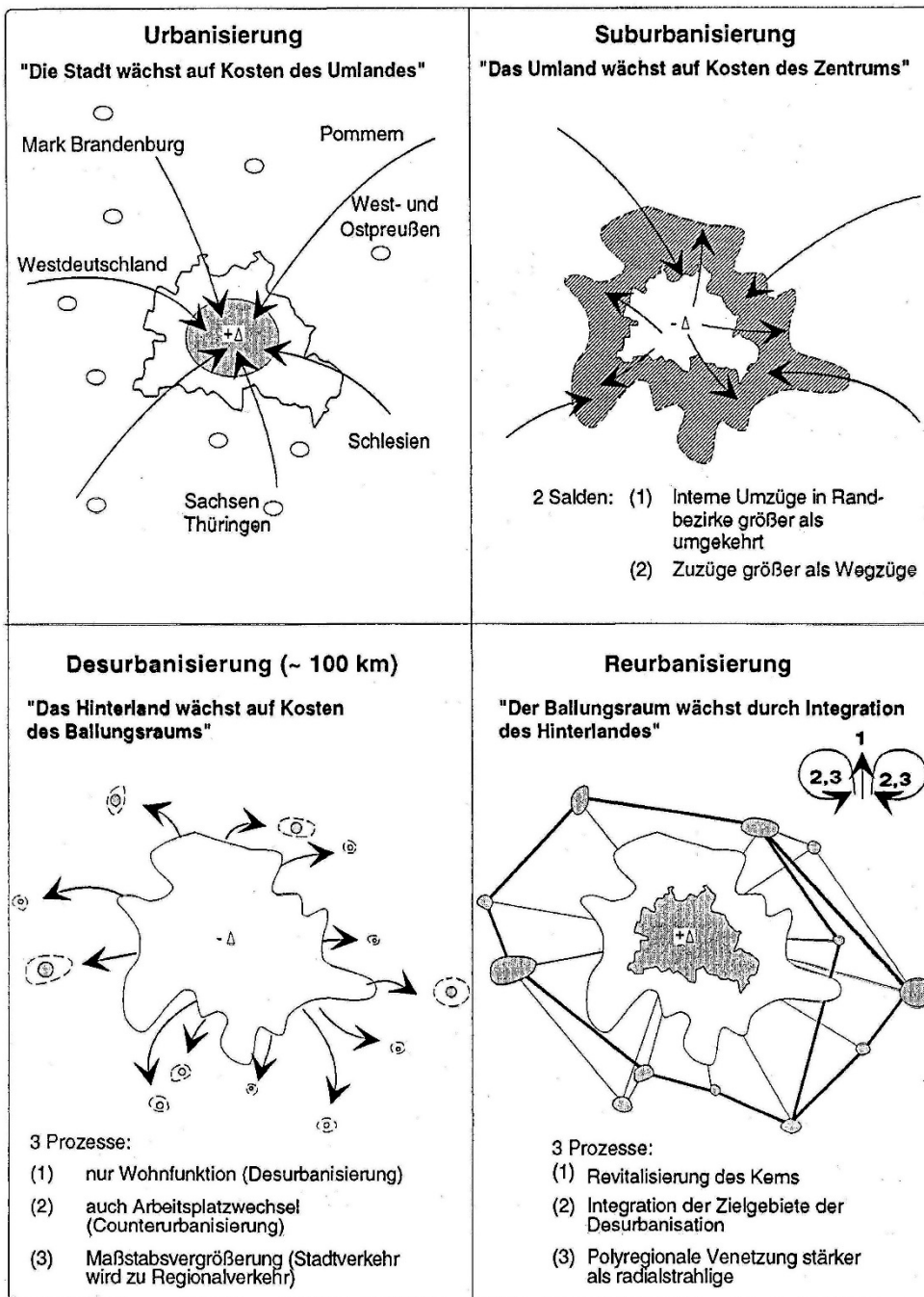
Neue Fahrzwecke ließen die Fahrtbeziehungen räumlich immer diffuser werden. Größter Wachstumsbereich wurde der Freizeit- und Urlaubsverkehr (mit rund 40 % der beförderten Personen und über 50 % der Personenverkehrsleistung). Weil er spontan und variabel ist, findet er vor allem mit Individualverkehrsmitteln statt. Natur- und Kulturziele aber sind nicht hierarchisch verteilt, und die Besucherströme zu ihnen lassen sich erst in einer Konsolidierungsphase linienhaft bündeln. Dann aber sind die dynamischen Gruppen schon wieder zu neuen Zielgebieten unterwegs (Heinze, Kill 1997).

Damit war die Zentrale-Orte-Hierarchie und das punkt-axiale Konzept nur noch auf hohem Maßstabniveau tragfähig, aber eignete sich im ländlichen Raum kaum für kleinräumige Entwicklungsstrategien (Kistenmacher 1995). Weil das zentralörtliche Konzept mit seiner hierarchischen linienhaften Logik von der Eisenbahn als damals vorherrschendem Verkehrsmittel geprägt ist, wird seine praktische Relevanz heute auf die Krankenhaus- und Schulplanung, auf innerstädtische Zentrensysteme und auf regionale und nationale Städte- und Siedlungssysteme beschränkt gesehen. Mit seiner Hilfe ist in der Nachkriegszeit gerade in den ländlichen Räumen eine dezentrale Siedlungsstruktur entstanden, aber zur Vermeidung räumlich verstreuter Siedlungsentwicklung hat es sich als weitgehend wirkungslos erwiesen.

Die Praxis der Raumordnungspolitik hat zum Bedeutungsverlust der zentralörtlichen Gliederung beigetragen, indem sie diese als "Standortraster mit Allzweckcharakter" (Blotevogel 1996) überfrachtete und ihre Zahl inflationierte. In den alten Bundesländern leben fast 65 % der Bevölkerung allein in Mittel- und Oberzentren. So wurden in den 70er Jahren z.B. in der Region Bayrischer Untermain 64 % aller Gemeinden als Zentrale Orte ausgewiesen. In Nordrhein-Westfalen schließlich wurden nach der Gemeindegebietsreform und ihrer großen Einheitsgemeinde alle Städte und Gemeinden als Zentrale Orte bestimmt (Müller 1995).

Diese Befunde führten zum Stadt-Land-Verbund als neuem Leitbild und zum Stadtentwicklungszyklus als seine theoretische Grundlage (Abb. 5).

Abb. 5: Der 4-Phasen-Zyklus der Stadtentwicklung



## Der Stadt-Land-Verbund als neues Ordnungsmuster

Theoretischer Ansatzpunkt dieser Entwicklung ist die Einsicht, dass auch Städte relativ eigenständigen Entwicklungstrends unterworfen sind. Die Analyse der vier Phasen des Stadtentwicklungszyklus geht vor allem auf den Niederländer L. van den Berg (1982) zurück und darf zu den großen Erkenntnisfortschritten der Raumwirtschaftstheorie gerechnet werden. Ihre Konsequenzen für die Verkehrsplanung sind tiefgreifend. Im Mittelpunkt steht ein Maßstabswechsel zum großräumigen Stadt-Land-Verbund, der die Fläche als Stadtumland, Pendlerraum und Naherholungsgelegenheit voll einbezieht. Regionalplanung wird wichtiger als eine auf kommunale Grenzen beschränkte Stadtplanung, Stadtverkehr zu Regionalverkehr.

Die Stadtentwicklung setzt sich aus vier Phasen zusammen, die in Abb. 5 dargestellt sind (Heinze/Kill 1992a).

- Die erste Phase "*Urbanisierung*" ist durch eine wachsende Einwohnerzahl des Stadtzentrums gekennzeichnet. Die Zuwanderer stammen aus dem Umland und Hinterland.
- Daran schließt sich die "*Suburbanisierung*" als zweite Phase an. In ihr wächst das nähere Umland durch Abwanderung aus dem Stadtzentrum und durch weitere Zuwanderung aus dem gesamten Umland.
- Die "*Desurbanisierung*" als dritte Phase erhöht die Bedeutung des Hinterlandes auf Kosten des Ballungsraumes. Diese Phase ist durch drei Teilprozesse gekennzeichnet: Zuerst wandern Bevölkerungsteile ab, um in Klein- und Mittelstädten in einem Umkreis von bis zu 100 km zu wohnen. Danach entstehen auch neue Arbeitsplätze in diesen wachsenden Kleinstädten und es erfolgt ein Arbeitsplatzwechsel. Diese Verlagerung von Wohnorten und Arbeitsplätzen ist mit dem Aufbau einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur verbunden und verändert den Maßstab: Der Stadtverkehr wird zum Regionalverkehr.
- In der abschließenden vierten Phase "*Reurbanisierung*" wird das Hinterland in den Ballungsraum integriert. Vier Teilprozesse tragen diese Entwicklung: Das Zentrum erfährt seine Revitalisierung und Überformung durch zunehmend globale Kräfte. Die Region orientiert sich verstärkt auf die Kerne der Außenbezirke des Ballungsraumes. Die Zielgebiete aus der Phase "Desurbanisierung" werden in den Ballungsraum integriert. Die polyregionale Vernetzung wird stärker als die radial-strahlige Vernetzung.

Es wird vermutet, dass sich daran ein erneuter Durchgang mit Maßstabswechsel anschließt, so dass ein Stadtentwicklungszyklus entsteht. Räumliche Ausgangsbasis als neuer Urbanisierungsraum ist dann der urbanisierte Ballungsraum einschließlich des integrierten Hinterlandes.

### 6.3 Der Maßstabswechsel von Raumordnung und Verkehr

Aus dem Stadtentwicklungszyklus leiten sich tiefgreifende Veränderungen der Zentrenstrukturen ab:

Die Entwicklungsdynamik konzentriert sich auf diese Stadt-Land-Verbünde. Zwar beruhen die meisten Regionalkonzepte auf Achsenmodellen mit der Absicht, die Entwicklung entlang der Verkehrskorridore zu konzentrieren, doch werden diese Suburbanisationsmodelle zunehmend durch Modelle "dezentraler Konzentration" ersetzt (Adrian 1997).



Daneben rücken mit diesem Maßstabswechsel Kooperationsansätze zwischen Städten ("Städtenetze") in den Vordergrund. Indem sich Städte dabei funktional spezialisieren, ihre Infrastrukturen gegenseitig effizienter nutzen und ökonomische Entwicklungen interregional erleichtern, werden großräumige Achsenverkehre geschaffen. Politisch ist erwünscht, diese "strategischen Allianzen" auf Zentrale Orte abzustützen (Müller 1995).

Im Stadt-Umland-Bereich entwickeln sich neue Kooperationsformen, wie "Funktionsräume" in Rheinland-Pfalz.

Zu den Rückkopplungen des Stadtentwicklungszyklus auf den ländlichen Raum gehört seine weitere Ausdifferenzierung. Angesichts ihrer Größe und geringen Bevölkerungsdichte ist vor allem in den neuen Bundesländern Nordostdeutschlands eine Zweiteilung zu erwarten: in der Nähe von Verdichtungsräumen und größeren Kernen eine Entwicklung eher in Richtung südenglischer Parklandschaft, in peripherer Lage eher hin zu menschenleeren Naturräumen mit kleinen Dörfern überalterter sozialkostenintensiver Restbevölkerung. Ab 35 Personen/km<sup>2</sup> aber wird die Infrastruktur nach Ansicht des Landrates Schröter (1998), Kreis Oberhavel, unbezahlbar.

Des- und reurbanisierende Städte schaffen "Stadtlandschaften", in denen Quer-, Ring- und Tangentialverkehre an Bedeutung gewinnen. In den Kleinsiedlungen abgelegener Gebiete rückt die Restversorgungsfunktion mit Auffanglösungen und dem Zusammenbinden von Mobilitätsleistungen aller Art in den Mittelpunkt.

Mit dem Übergang zur flächenhaften Stadterweiterung (Des- und Reurbanisierung) war ein Maßstabswechsel in der Verkehrspolitik erkennbar. Regionalentwicklung wurde zur Stadtentwicklung und Raumordnung zu europäischem Disparitätenabbau. Als Gegengewicht zu dieser wachsenden Europäisierung rückten Regionalismus, Dezentralisierung und Innenentwicklung nach vorn. Leitvorstellung der Stadtplanung wurde die menschengerechte Stadt. Es ist die Stadt der kurzen Wege durch Funktionsmischung, Renaissance der Straßenbahn und Rückbau von Hauptverkehrsstraßen, vor allem des Durchgangsverkehrs.

Den traditionellen Kern der Raumordnung bilden Grundsätze, Ziele, Verbote, Vorleistungen, die räumliche Verlagerung staatlicher Institutionen, Fördermittel und Steuervorteile, aber sie reichen nicht. Damit schloss sich der Kreis zu den 50er Jahren. "Best practice" der Raumordnung wurde wieder zur Forderung von Moderation, zum Anregen pfiffiger Lösungen, zum Lenkungsfaktor durch informelles Handeln, zu Insellösungen, zum Miteinanderreden und zu ständiger Kurskorrektur. Planung mutierte zu einem selbstlernenden System, dessen Stärke im Rückgriff auf Spontaneität und Kreativität liegt.

Dieses Bild ökologischer Dramatik, wirtschaftlicher Stagnation und leerer öffentlicher Kassen wurde von wachsenden Schatten des Nord-Süd-Konflikts überlagert. Auch die Grenzen zwischen Osteuropa und dem Westen wurden durchlässiger. Der Brundtland-Bericht der World Commission on Environment and Development (1987) markierte das Ende dieser Phase gleichwertiger Lebensbedingungen und forderte Nachhaltigkeit als Überlebensstrategie.

## **7 1989 bis heute: Die nationale Aufgabe, europäische Vernetzung und nachhaltige Mobilität für Regional- und Stadtentwicklung**

### **7.1 Die nationale Herausforderung**

Die Wiedervereinigung brachte die große Herausforderung für die Raumordnung und den Städtebau. Nach vier Jahrzehnten staatlicher Trennung wachsen zwei deutsche Teilgesellschaften zusammen, deren Normen und Verhaltensweisen entweder totalitär oder liberal geprägt waren (Schroeder 2000). Erwerbsmöglichkeiten waren zu sichern und zu schaffen, um den Abwanderungsdruck zu begrenzen. Die Infrastrukturversorgung musste verbessert werden, die Wohnungsfrage verlangte Wohnumfeldverbesserungen und die Umweltbelastung war drastisch zu reduzieren. Weil investive Lösungen im Vordergrund standen, kam dabei der rahmensetzenden, fachübergreifenden Raumordnung besondere Bedeutung zu.

Unter anderen Bedingungen wiederholte sich die Situation der Nachkriegszeit, nur im Zeitraffer-tempo. Politische Leitbild- und Strategiediskussionen führten zur Renaissance von Zentren-Achsen-Konzepten, zum Konzept dezentraler Konzentration und zu Konzepten der Freiraumsicherung. Im raumordnungspolitischen Konzept des Bundes für den Aufbau in den neuen Bundesländern wurde eine, im wesentlichen auf die Großstädte konzentrierte wachstumsorientierte Entwicklungspolitik verfolgt, die notwendige Modernisierung auf wirtschaftsstarke Regionen beschränkt und die räumliche Ausgleichspolitik im Osten der regionalen Strukturpolitik überlassen. Die Erfahrungen mit den raum- und städtebaulichen "Sofortmaßnahmen" der ersten Jahre haben die deutsche Raumordnungspolitik neu orientiert: im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen (ORA 1992) wird das Prinzip dezentraler Konzentration zum ökologischen Leitbild der deutschen Raum- und Siedlungsentwicklung erklärt, um Region und Städte kurzer Wege zu schaffen. Im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen (HARA 1995) rücken ein stärker Umsetzungs- und projektbezogenes Planungsverständnis und neue Instrumente (wie Regionalkonferenzen, Städtenetze u.a.) in den Vordergrund. Neu ist daran zumindest, dass regionale Kooperationsaufgaben, neben der Regionalplanung, nicht mehr nur Spezialität einiger großer Verdichtungsräume bleiben, sondern durch die Leitbilder im ORA 1992 als Methode für alle Teilräume der Republik empfohlen werden. Den vorläufigen Höhepunkt bildete die Beteiligung von 90 "Regionen" am Bundeswettbewerb Regionen der Zukunft im Vorfeld von Urban 21. Das Konzept nachhaltiger Entwicklung ist zum Leitbild der Stadtentwicklung geworden und fließt in Landesentwicklungsprogramme und Regionalpläne ein. In diesem Zusammenhang steht die sog. Krickenberg-Konferenz der Abteilungsleiter für Raumordnung und Verkehr des Bundes und der Länder (1993) mit dem Schulterschluss einer ökologischen Raumordnungs- und Verkehrspolitik.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und ROG 1998 - BauROG) besitzen die alten und neuen Bundesländer seit 1998 das gleiche Planungsrecht. Mindestens so bedeutsam ist seine Funktion und sind seine neuen raumordnungspolitischen Definitionen und Regelungen für den vielbeschworenen Paradigmenwechsel hin zur Leitvorstellung "nachhaltiger Raumentwicklung".

Das räumliche Binnenwanderungsmuster lässt die Fortsetzung der bekannten Trends zugunsten der Agglomerationen und verstärkten Teilräume erkennen - nur jetzt im Westen wie im Osten. Kleinräumig gewinnt das Umland und verlieren die Kernstädte. Damit aber erhält die Sicherung siedlungsnaher Freiräume und ökologischer Ausgleichsfunktionen Vorrang.

Die Chancen eines Neuanfangs wurden jedoch von Kräften besonderer Systemdynamik überformt. Dazu gehörten nicht nur Stadterweiterung und Stadt-Umland-Entwicklung, sondern auch die Ausweisung von Gewerbeflächen durch die Kommunen und die Gründung großflächiger Handelseinrichtungen vor den Toren der Städte. Vor dem Hintergrund des enormen Nachholbedarfs, der extremen Kapitalknappheit der Gemeinden, des noch Jahre nach der Einigung fehlenden Rechtsrahmens und der Planungshoheit der Gemeinden entstand eine Situation, in deren Vakuum, Hektik und Orientierungsnot wieder wesentliche städtebauliche Entwicklungsspielräume verschenkt werden mussten. Die kapitalintensive Lösung der deutschen Einheit hat die soziale Dimension in den Vordergrund gerückt, denn Rechtsextremismus ist nicht nur die größte Gefahr für den Hoffnungsträger "Tourismus".

## **7.2 Die Herausforderung europäischer Vernetzung**

Die Verkehrsintegration Europas bestätigt die kontinentaleuropäische Verkehrsphilosophie. Nur wenn Verkehrserschließung als integraler Bestandteil der sozialen Infrastruktur verstanden wird, lässt sich auch die interne Effizienz des Verkehrssystems langfristig maximieren. Nachdem der "Eiserne Vorhang" verschwunden ist, werden sich - und dies unabhängig von der tatsächlich realisierten Verkehrspolitik - wieder die verkehrsräumlichen Gesetzmäßigkeiten durchsetzen. Oder noch prägnanter: Mit dem verkehrsgeographischen Rahmen des europäischen Verkehrsraums kommt das 19. Jahrhundert zurück. Denn: Siedlungs- und Flächennutzungsstrukturen spiegeln nur großräumiges Verkehrsverhalten wider, wie es sich langfristig "auskristallisiert" hat. Deshalb braucht Europa vor allem Ost-West-Achsen, Schwerpunkte und Ausgleichsräume als Ordnung für seine räumliche Entwicklung.

Gerade im vergrößerten regionalisierenden Europa ist eine Renaissance der klassischen Begründung von Raumordnung vorstellbar: zu verhindern, dass Provinzen "wegbrechen". Auch deshalb wird der Wettbewerb zwischen Systemen einen Wettbewerb der Raumordnung bringen. Da die Umsetzung der Raumordnung von Finanzen abhängt, rückt die Raumfinanzpolitik nach vorn. Damit führt die europäische Dimension in Richtung "Verteilungsschlüssel", um europäische Fondsmittel zu erschließen (dazu besonders David 1998, 2001).

## **7.3 Die Herausforderung einer vertrauten Symbiose**

Aus der Wahrnehmungsperspektive der Verkehrsinfrastrukturplanung hatte sich die verfasste Raumordnung seit den 70er Jahren zum Planungshemmnis entwickelt. Dies spiegelte sich vor allem in den Planungsfristen wider und wurde nach der Wiedervereinigung als besonders störend empfunden. Als Konsequenz entstanden das sog. Beschleunigungsgesetz, die Maßnahmengesetze und schließlich das Planungsvereinfachungsgesetz. Danach übernahm der Bundesminister für Verkehr selbst das Raumordnungsverfahren. Die Fachplanungen koppelten weitgehend von der Raumplanung ab. Damit steht die Raumordnung in einer Neuorientierung und vor der Suche nach einem neuen Selbstverständnis. Dies gilt insbesondere für die Bundesraumordnung als derzeit faktischem Teil des Bundesverkehrsministeriums.

Dabei war die deutsche Raumordnung im Rückblick in allen Phasen ein Erfolg, wenn sich Verkehrspolitik und Raumordnung Megatrends von außen anpassten und sie zu nutzen versuchten (wie Neuanfang, Wiederaufbau, Wirtschaftswachstum, Motorisierungswelle, Dispa-

ritätenabbau, Energiekrise, Umweltschutz, Innovationen, Europa, Wiedervereinigung, Globalisierung). Wer den Erfolg der deutschen Raumordnung sehen will, sollte ins Mezzogiorno, nach Los Angeles, Tokio, Istanbul, Athen oder an die Costa del Sol fahren. Deshalb wird das erwartete Verkehrswachstum die Bedeutung der Raumordnung und Stadtentwicklungspolitik in Mittel- und Osteuropa wieder nachdrücklich erhöhen, denn die entscheidende Wachstumskomponente ist der induzierte Neuverkehr.

Weil das alte Spiel weitergeht, bleibt Raumordnung indirekte Verkehrspolitik (Heinze 1993). Die Telekommunikation und das umweltfreundlichere Auto begünstigen Reurbanisierung, Dezentralisierung und flächenhafte Siedlungsentwicklung. Für die Lkw-affine Wirtschaftsstruktur von heute ist die moderne Verkehrsentwicklung eher ein Wettlauf zwischen Rationalisierungsmaßnahmen (z.B. Lagerhaltung), Steuererhöhungen zur Verteuerung des Verkehrs und verkehrstechnischen Entwicklungen, die Benutzerkosten senken. Spiegelt im Personenverkehr die Tendenz zum höherwertigen Fahrzeug und zum Zweit- und Drittwagen die allgemeine Marktsituation wider, dürfte auch der Güterverkehr eher zu solchen Kostensteigerungen tendieren, die - zumindest bei uns - relativ leicht durch Rationalisierungsmaßnahmen in anderen Bereichen abgefangen werden können. Die Erneuerung des ÖPNV als beliebter Gemeinschaftsverkehr kommt auch aus den Richtungen "Pkw" und "Telematik".

Seit den 80er Jahren öffnet sich die Schere zwischen der Straßenbelastung (Kfz/24h) und der Netzlänge (km) wie in den 50er und 60er Jahren, das Argument der Unterfinanzierung ist wieder dasselbe und auch die Forderung nach Zweckbindung von Straßenbenutzungsgebühren. Gerade, wenn Straßenbenutzungsgebühren und Privatisierung im Straßenbau kommen, wird Raumordnung als Korrektiv notwendiger denn je.

Deshalb ist unabweisbar, dass die strukturellen Lösungen des Verkehrswachstums außerhalb des Verkehrssektors liegen. "Verkehrsvermeidung" durch Verkehrsverlagerung muss bei der Nachfragesteuerung beginnen. Deshalb entsteht gegenwärtig ein neues Leitbild umfassender alternativer Verkehrspolitik. Angesichts des tiefgreifenden Wandels unserer Siedlungs- und Produktionsstrukturen ist der Beitrag der Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitik zur Gestaltung des Verkehrs von morgen in den Städten von morgen besonders gefordert. In dieser Phase sind strategische Überlegungen gefragt. Da alle Programme und Pläne wesentlich mehr Zeit brauchen als erwartet, sollte die Raumordnung vorziehen und Rahmenbedingungen setzen (ARL 2000).

Da induzierter Neuverkehr erst über den Umweg tiefgreifender Wandlungen der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Verkehrsstruktur entsteht, spiegeln unsere heutigen Verkehrsprognosen vor allem Hoffnungen wider. Angesichts dieses Nachfragedrucks dürften sich in den nächsten zehn Jahren im Osten wie im Westen vor allem die Strukturschwächen der traditionellen Verkehrsmittel verstärken. Die innovative Beeinflussung der Verkehrsaufteilung auf die Verkehrsträger (Modal split) wird somit zur zentralen Gestaltungsaufgabe der Verkehrspolitik. Insofern ist die Straffung des deutschen Eisenbahnnetzes nicht nur raumbedeutsam, sondern nur dann erfolgreich, wenn die Zubringer-, Verteiler- und Restflächenbedienung dieser Schnellverbindungen von Knotenpunkten durch einen beliebten, finanzierbaren Gemeinschaftsverkehr untersetzt wird (denn die Regionalisierung krankte bisher vor

allem in den Flächenländern an dem Vorrang der Schiene). Neue Antriebskonzepte für Pkw und Lkw entschärfen das Problem der Abgasemissionen und verschieben die Engpässe auf den Verkehrslärm und die Flächeninanspruchnahme für Verkehrszwecke. Das Ziel, alle Verkehrsmittel gleich zu behandeln, wird die Umwandlung der Kilometerpauschale in eine Entfernungspauschale bringen und damit raumordnungspolitische Forderungen der 70er Jahre erfüllen (wie Heinze, Kanzlerski 1974).

#### **7.4 Raumordnung als Daueraufgabe**

In säkularer Sicht wird die Raumordnung durch den Übergang von der Nah- zur Ferngesellschaft gefordert. Dahinter steht der Übergang von der Mangel- zur sog. Spaßgesellschaft und die Kombination von großräumiger Beschleunigung und kleinräumiger Entschleunigung. In diesem Prozess verändert die elektronische Technik nicht nur Formen, sondern schafft auch zunehmend neue Inhalte.

Gesamträumliches Denken und Netzstrukturen aller Art verlangen Raumordnung. Dabei weiß die Raumordnung, dass sie Fachplanungen nicht integrieren, sondern nur koordinieren und Raumentwicklung nicht steuern, sondern nur gegensteuern und korrigieren kann. Sie weiß auch, dass Planung den Markt nicht ersetzen kann und eine Planung gegen den Markt keinen bleibenden Erfolg hat. In der Marktwirtschaft aber schaffen Investoren allein keine lebendigen Viertel und bedingen Planung als Rahmenbedingung von Selbstorganisation. Aus dem großen Plan von einst ist inzwischen ein Lernprozess geworden und aus den Regisseuren regionaler Entwicklung bestenfalls Souffleure.

Dabei steht die Raumordnung ähnlichen Herausforderungen wie die Deutsche Bahn AG gegenüber: sich von verfestigten Strukturen und Prozessen zu lösen, sich zu verjüngen, ihre Neigung zu Betulichkeit und Schlachten von gestern aufzugeben, überhöhte Herausforderungen bewusst zu suchen und die damit verbundene Chance erneuter Aufbruchsstimmung zu nutzen. Um Inhalte der Raumordnung zu bewahren, wird sie hinnehmen müssen, dass diese immer häufiger andere umsetzen (wie Staatskanzleien oder Fachplanungen, wie Verkehr oder Abfall).

Zu diesem Lernprozess sollte es gehören, den Wellencharakter politischer Zeitströmungen besser zu nutzen. Ist auch die Verkehrspolitik erfahrungsgemäß einem Zyklus von Regulierung, Überregulierung, Deregulierung und Reregulierung unterworfen, lassen sich Deregulierung und Privatisierung als Befreiungsschlag gegen Überregulierung und Bürokratisierung verstehen. Sollten Verkehrswachstum und begrenzte Schärfe durchsetzbarer Preispolitik schließlich zu einer Reregulierung führen (wie sie sich bei der BSE-Krise gegenwärtig in der Forderung nach kleinräumigen Wirtschaftskreisläufen, höheren Preisen und einem schlanken, aber starken Staat andeutet), dürfte diese völlig anders aussehen als die Regulierung von einst. Sich schon jetzt auf raumwirksame Forderungen in allen gesellschaftlichen Bereichen vorbereiten, um einem solchen umfassenden Vorhaben gerecht zu werden, gehört zu den großen Chancen interdisziplinärer Raumordnung.

Flächenknappheit und kleinräumige Identität erfordern neue Konzepte verbundener Regional- und Stadtplanung. In Mitteleuropa schafft der Strukturwandel neue Nutzungskonkurrenzen und neue sich ergänzende Mischungen. Die Strategie "Mehr Freizeitverkehr statt Langzeittourismus" ist ein Beispiel einer Auffanglösung für Mitteleuropa und für die Komplementarität zwischen Kulturzielen der Zentren und den Naturzielen und Umlandbevölkerung der Region. Wenn Raumordnung und Verkehrspolitik in Erinnerung behalten, dass sie immer gemeinsam am stärksten waren, bietet der

Freizeitverkehr die Chance, nicht nur zu standardisieren und sich großräumigen Entwicklungen anzupassen, sondern - in diese großen Trends eingebettet - vorausschauend Nischenlösungen zu begünstigen: durch Mut zu Besonderheiten, zu kreativer Provinzialisierung und zu Partnerschaften sich ergänzender Kontrasträume.

Raumordnung ist unverzichtbar, um in Markterweiterungen, in einen Neubeginn und in Umbrüche Ordnung zu bringen und dabei die Aufbruchsstimmung zu nutzen. Wie die Wettbewerbspolitik, muss sie aber auch den kontinuierlichen Strukturwandel begleiten und die Raumwirksamkeit größerer Veränderungen der Gesellschaft überzeugend erklären, um Zukunftsoptionen aufzuzeigen. Weil die großen Bedrohungen unserer Gesellschaft langfristiger und großräumiger Natur sind, auf langfristig wirksame Verhaltensweisen zurückgehen und sich nur langfristig verändern lassen, kommt – ungeachtet aller Unkenrufe - ihrer Gestaltung durch die Raumordnung dauerhafte Bedeutung zu. Denn vorbereitet sein, heißt planen.

## Literatur

W. Abelshäuser (1987): Die langen 50er Jahre. Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland 1949-1966, Düsseldorf

G. Aberle (1972): Die Investitionsplanung im Straßenbau: Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und interregionale Umverteilung als konkurrierende Ziele, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Jg.43, S.1-13

G. Aberle u.a. (1990): Großräumige Verkehrserschließung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Europäische Integration. Aufgaben für Raumforschung und Raumplanung, Hannover, S. 77-115

H. Adrian (1997): Gesellschaft im Umbruch: Konsequenzen für die Stadt- und Regionalplanung, Referat am 7.12.1997 im Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin im Rahmen der Vortragsreihe „25 Jahre Studiengang Stadt- und Regionalplanung“ (Manuskriptfassung)

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1960): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland, Bremen

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1966): Verkehr und Raumordnung, Hannover

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1970): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 3 Bände, Hannover

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1982): Grundriss der Raumordnung, Hannover

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1983): Verkehrspolitik - Raumordnung - Regionalplanung, Hannover, Arbeitsmaterial, Nr.64

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1985): Gestaltung künftiger Raumstrukturen durch veränderte Verkehrskonzepte, Hannover

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1994): Kurskorrektur für Raumordnungs- und Verkehrspolitik. Wege zu einer raumverträglichen Mobilität, Hannover

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1995): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1999): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2000): Verkehr in Stadt und Region. Leitbilder, Konzepte und Instrumente, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 211, Hannover

- H. Baum (1991): Raumordnung und Verkehrsentwicklung. In: ARL: Zum Forschungsfeld Raumordnung und Verkehr. Arbeitsmaterial; 180, Hannover: 1991. S. 4 bis 45.
- L. van den Berg (1982): A Study of Growth and Decline, Oxford
- L. van den Berg, L.H. Klaassen (1982): Interrelationships between Car Use and Changing Space-Time Patterns, in: European Conference of Ministers of Transport (ECMT), Round Tables 55/56/57, Paris, S. 181-215
- H.H. Blotevogel (1996): Zur Kontroverse um den Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnungspolitik heute, in: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 96, H. 10, S. 647-657
- C. Buchanan (1964): Verkehr in Städten, Essen
- F. Bülow (1960): Soziale Marktwirtschaft und Raumordnung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland, Bremen, S.309-322
- Bundesforschungsanstalt für Landesplanung und Raumordnung (BFLR, 1995): Verkehrsvermeidung. Siedlungsstrukturelle und organisatorische Konzepte. Materialien zur Raumordnung 73, Bonn-Bad Godesberg
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1974): Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), Bonn-Bad Godesberg
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1974): Raumordnungsberichte (seit 1974)
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1991): Raumordnerisches Konzept für den Aufbau in den neuen Ländern, Bonn, 4.Juni 1991, 20 S. mit einer Karte
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1986): Programmatische Schwerpunkte der Raumordnung
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1992): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Februar 1993
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1995): Raumordnungspolitische Handlungsrahmen
- Bundesregierung (1950): Deutschland im Wiederaufbau. Ein Tätigkeitsbericht der Bundesregierung, Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn
- Bundesregierung (1951 ff.): Deutschland im Wiederaufbau. Ein Tätigkeitsbericht der Bundesregierung für das Jahr 1951, Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, jährlich bis 1958, Bonn
- Bundesregierung (1959): Deutschland im Wiederaufbau 1949-1959 und Tätigkeitsbericht der Bundesregierung für das Jahr 1950 ff., Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn
- Bundesregierung (1960 ff.): Deutsche Politik. Tätigkeitsbericht der Bundesregierung, 1960-66, jährlich, Bonn
- Bundesregierung (1967 ff.): Jahresbericht der Bundesregierung, 1967-97, jährlich, Bonn
- Bundesminister für Verkehr (o.J.): Das verkehrspolitische Programm im Spiegelbild der öffentlichen Meinung, Bonn
- Bundesminister für Verkehr (Hrsg., 1961): Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1961 (=Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bd.22), Hof/Saale

Der Bundesminister für Verkehr (1965): Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1965. Ein Bericht des Bundesministers für Verkehr (=Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bd.29), Hof/Saale

Bundesminister für Verkehr (1970): Verkehrsbericht 1970, Bonn

Bundesminister für Verkehr (1973): Bundesverkehrswegeplan 1.Stufe, Bundestagsdrucksache VII/1045, Bonn

Bundesminister für Verkehr (1973): Der Mensch hat Vorfahrt. Kursbuch für die Verkehrspolitik, Bonn

Bundesminister für Verkehr (1976): Verkehrspolitik '76, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, H.50, Bonn-Bad-Godesberg

Bundesminister für Verkehr (1977): Koordiniertes Investitionsprogramm für die Bundesverkehrswege bis zum Jahr 1985. Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans, Bonn

Bundesminister für Verkehr (1979): Bundesverkehrswegeplan '80, o.O.

Bundesminister für Verkehr (1984): Verkehrsbericht 1984, Bonn

Bundesminister für Verkehr (1985): Bundesverkehrswegeplan 1985, Hof/Saale

Bundesminister für Verkehr (Hrsg., 1986): Gesamtwirtschaftliche Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen. Bewertungsverfahren für den Bundesverkehrswegeplan 1985, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 69, Bonn-Bad Godesberg

Bundesminister für Verkehr (1990): Verkehrspolitik der 90er Jahre, Bonn

Bundesminister für Verkehr (1992): Bundesverkehrswegeplan 1992, Bonn

Bundesminister für Verkehr, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Verkehr in Zahlen, jährlich

C.-H. David (1998): Europarechtliche Auswirkungen auf die Raumplanungsrechtsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Das Recht in Raum und Zeit. Festschrift für Martin Lendi, Zürich

C.-H. David (2001): Zur Aufgaben- und Organisationsstruktur einer Europäischen Raumentwicklungspolitik. Grundlagen, Anforderungen, Strategien (noch unveröffentlichtes Manuskript für die ARL zum Eurek)

Deutscher Bundestag (1964): Bericht der Sachverständigenkommission zur Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, Bundestagsdrucksache IV/3602

H.-L. Dienel (1998): Prognose als notwendiges Wagnis. Der Fall Güterverkehr, Vortrag am 11.5.1998 vor der TU Berlin

H.-L. Dienel (1998): Konkurrenz und Kooperation im Bundesverkehrsministerium, Manuskript v. 17.8.1998

E. Dittrich (1960): Das Leitbild und seine Problematik, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland, Bremen, S.107-116

Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (1994): Zweiter Bericht: Mobilität und Klima - Wege zu einer klimaverträglichen Verkehrspolitik - BT-Drucksache 12/8300, Bonn

W. Ernst (1994): Stichwort "Raumordnung", in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S.752-758

Europäische Gemeinschaften - Kommission: Europa 2000 (1991): Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft - Vorläufiger Überblick, Luxemburg

L. Fischer (1985): Entscheidungskriterien für Verkehrsinvestitionen im Wandel der Zeit, in: Internationales Verkehrswesen, Jg.37, S.410-416

G. Franz (1970): Stichwort "Raumplanung in der Geschichte", in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover, Spalte2553-2565



- J. Frerich (1985): Verkehrsinvestitionen und raumwirtschaftliche Entwicklung. Zum Wandel verkehrspolitischer Planungsstrategien, in: S. Klatt (Hrsg., 1985): Perspektiven verkehrswissenschaftlicher Forschung, Festschrift für Fritz Voigt zum 75.Geburtstag, Berlin, S.347-377
- J. Gadegast (1989): Verkehr und Nachrichtenübermittlung. Zielvorstellungen der Raumordnung für Verkehr und Nachrichtenübermittlung. In: ARL: Daten zur Raumplanung, Teil C: Fachplanungen und Raumordnung. Hannover, S. 845-874
- H.-P. Gatzweiler (1998): Raumordnungs- und Städtebaupolitik des Bundes im Wandel der Zeiten, in: H. Monheim, C. Zöpel (Hrsg., 1998): Raum für Zukunft. Zur Innovationsfähigkeit von Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik, Festschrift für Karl Ganser, S.68-88
- T. Geyer (1995): Das System der zentralen Orte - Erfahrungen und Weiterentwicklungen, in: B. Müller (Hrsg.): Kleinzentren im Umland von Großstädten, Region und Stadt - Dresdner Materialien zur räumlichen Planung, H. 1, Dresden, S. 37-57
- H. Gläser (1987): Via strata. Roman der Straße, Wiesbaden und Berlin
- F. Halstenberg (1970): Stichwort "Sachverständigenausschuss für Raumordnung" in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover, Spalte 2781-2789
- G.W. Heinze (1979): Verkehr schafft Verkehr, in: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung (Wien), Jg. 23, 4/5, S. 9-32
- G.W. Heinze (1989): Verkehr und Telekommunikation, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Daten zur Raumplanung Teil C: Fachplanungen und Raumordnung, Hannover 1989, S. 875-1002
- G.W. Heinze (1993): Raumordnung als indirekte Verkehrspolitik für Mittel- und Osteuropa: 24 Thesen, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 2/3, S.120-125
- G.W. Heinze, D. Kanzlerski (1974): Wirkung einer Erhöhung der Mineralölsteuer auf die räumliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. I, Heft I, S. 25-31
- G.W. Heinze, H.H. Kill (1992): Verkehrswachstum plus Geschichte plus Geographie. Konsequenzen für eine europäische Verkehrspolitik für West- und Osteuropa, In: K. Button (Hrsg.): Europäische Verkehrspolitik - Wege in die Zukunft, Gütersloh, S.83-122
- G.W. Heinze, H.H. Kill (1997): Verkehrswissenschaft: Das Problem der Disziplin am Beispiel der Vision "Dörferstadt", in: H.-L. Dienel, H. Trischler (Hrsg.): Geschichte der Zukunft des Verkehrs. Verkehrskonzepte von der Frühen Neuzeit bis zum 21. Jahrhundert, Deutsches Museum, Beiträge zur Historischen Verkehrsforschung, Bd.1, Campus Verlag, Frankfurt/M, S.92-128
- P. Helfrich (1960): Über die Gleichheit der Verkehrstarife im Raum, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland, Bremen, S.449-474
- G. Herbert (1990): Bisherige Defizite der Verkehrsinfrastruktur- und der Verkehrsordnungspolitik auf dem Weg in den Europäischen Binnenmarkt und Wege zu ihrer Behebung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Der Europäische Binnenmarkt. Die Dienstleistungs- und Freizeitgesellschaft Baden-Württembergs, Arbeitsmaterial Nr. 171, Hannover, S. 89-103
- M. Hesse (1995): Von der Raumüberwindung zur ökologischen Strukturpolitik, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 53, S.444-452
- H. v. Hinüber, S. Okonnek: Historische Wurzeln und wichtige Etappen der Entwicklung, in: ARL: Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Kap.1, Entwicklung und Ausgangsbedingungen der Landes- und Regionalplanung (Einführung G. Schmitz), a.a.O., S.5-53
- R. Hoffmann (1937): Die Autobahnnetzgestaltung in den Randgebieten des Deutschen Reiches, in: Die Straße, 1.Februarheft

- R. Hoffmann (1956): Autobahn und Raumordnung, in: K. Brüning (Hrsg.): Raum und Verkehr, Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd.4, Hannover, S.171-195
- R. Hoffmann (1960): Raumerschließung durch Verkehrswege und Verkehrsmittel, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland, Bremen, S.423-447
- J. Hohensee (1998): Die erste "Ölkrise" 1973 als Zäsur? Versuch einer historischen Einordnung, Vortrag am 15.6.1998 an der TU Berlin (Manuskript)
- H.-J. Huber (1974): Beitrag des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Die Kernstadt und ihre strukturgerechte Verkehrsbedienug, Hannover, S. 29-46
- H. Hunke (1974): Raumordnungspolitik. Vorstellungen und Wirklichkeit, Hannover
- G. Isenberg (1979): Wandlungen der "räumlichen Ordnung" in Deutschland von 1850 bis 1975, In: Gesellschaft für Regionalforschung, Seminarberichte 14, Sommerseminar 1979
- W. Istel (1986): Die Pfade der "Raumordnung" in den Art.75 GG. Zum 25. Todestag von Kurt Brüning († 14.8.1961), unveröffentlichtes Manuskript
- W. Istel (1970): Stichwort "Bandstruktur" in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover, Spalte 135-148
- W. Istel (1999): Wie die Raumordnung in das Grundgesetz kam. Zum 50-jährigen Bestehen der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, München (als Manuskript gedruckt)
- W. Istel (2000): 75 Jahre "Raumordnung". Zur Genealogie und Inhaltswandel eines modernen Begriffes, München (als Manuskript gedruckt)
- A. Kagermeier (1997): Siedlungsstruktur und Verkehrsmobilität, Dortmund
- G. Kappert, H. v. Hinüber (1976): Entwicklungsachsen im Niedersächsischen Landes-Raumordnungsprogramm, in: ARL (Hrsg.): Zur Problematik von Entwicklungsachsen, Hannover 1976, S.195-427
- G. Kind (1994): Raumplanung in der DDR, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S.776-782
- H. Kistenmacher (1995): Achsenkonzepte, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 16-24
- S. Klatt (1993): Stichworte "Raumordnungspolitik", "Regionale Wirtschaftspolitik", "Regionales Entwicklungskonzept", S.1776-1777, 1792-1794
- D. Klenke (1993): Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung, Stuttgart
- D. Klenke (1998): Die Rationalität verkehrspolitischer Entscheidung in der Aufbau- und Gestaltungsphase 1953-1961, Vortrag am 13.7.1998 an der TU Berlin (Manuskript)
- K. Kodal (1969): Die Klassifizierung der Straßen und der ländliche Raum, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Die strukturgerechte Verkehrsbedienug ländlicher Räume, Hannover, S. 85-116
- N. Kloten (1962): Die Gemeinwirtschaftlichkeit im Verkehr. Zum Stilwandel in der Verkehrspolitik, in: Ordo-Jahrbuch, Bd.13, S.1199-232
- N. Ley (1970): Stichwort "Landesplanung" in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover, Spalte 1714-1734
- W. Linden (1966): Dr. Gablers Verkehrs-Lexikon, Wiesbaden
- H. Lutter (1980): Raumwirksamkeit von Fernstraßen, Bonn
- H. Mäding (1978): Infrastrukturplanung im Verkehrs- und Bildungssektor, Baden-Baden

- K.M. Medert (1972): Raumordnerische Voraussetzungen für einen Bundesfernstraßenplan, in: DVWG (Hrsg.): Die Planung des Bundesfernstraßennetzes, Köln, S.13-26
- G. Müller (1970): Stichwort "Raumordnung", in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover, Spalte24-60-2479
- E. Münzer (1994): Stichwort "Raumordnungsrecht", in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S.759-766
- H. Musch, K. Simon (Hrsg., o.J.): Hans-Christoph Seebohm zum Gedenken, München
- W. Nellner (1960): Wandlung der Raumstruktur durch den Flüchtlingsstrom, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland, Bremen, S.279-308
- N.N. (1970): Hat in der City von morgen das Auto von heute noch eine Chance? Fünf Stadtplaner geben Antwort, in: ADAC-Motorwelt, H.7, S.125-127
- L. Opladen, R. Sack (1965): Verkehrswesen, Stuttgart
- K. Oettle (1972): Forderungen der Landesplanung an die Verkehrsplanung, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg.30, S.108-116
- E. Otremba (1973): Erschließung und Verbindung - die Funktionen der Verkehrswege im Wirtschaftsraum, in: DVWG (Hrsg.): Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Verkehrswegeplanung, Köln, S.42-67
- C. Pirath (1938): Auflockerung und Ballung im Lichte der Reichsautobahnen, in: Volk und Lebensraum, Beiträge zur Raumforschung und Raumordnung, Bd.1
- B. Reichow (1959): Die autogerechte Stadt, Ravensburg
- H. Rohde (1998): Lehren aus der Vergangenheit - Ein Rückblick auf die Jahre 1919-1949, Vortrag am 27.04.98 vor der TU Berlin
- B. Rothschuh (1967): Die Sicherung des Raumbedarfs für den Straßenverkehr, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Der Raumbedarf des Verkehrs, Hannover, S. 73-156
- K.H. Schaeffer, E. Sclar (1975) Access for All, Penguin, Harmondsworth
- H. Schiller (1971): Die Gestaltung und Bemessung des Straßennetzes als raumordnerische Aufgabe, Straßenbau und Straßenverkehrstechnik, H.116, Bonn
- G. Schmitz (1994): Regionalplanung, in: Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S.823-830
- A. Schmuck (1996): Wege zum Verkehr von heute. Daten, Fakten und Meinungen zu 50 Jahren Verkehr und Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland (1945-1995), Hannover
- B. Schmucki (1996): "Verkehrsnot in unseren Städten!" Leitbilder in der Verkehrsplanung Ost- und Westdeutschlands (1945-1990), in: Technikgeschichte, Bd.63, S.321-341
- B. Schmucki (1997): Öffentlicher Personenverkehr in München und Dresden 1945-1990, in: H.-L. Diemel, B. Schmucki (1997, Hrsg.): Mobilität für alle. Geschichte des öffentlichen Personennahverkehrs in der Stadt zwischen technischem Fortschritt und sozialer Pflicht. (Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Beiheft 129)
- R. Schneider; J.F. Tismer (1991): Die Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur Ostdeutschlands unter besonderer Berücksichtigung der Verkehrsintegration, Forschungsstelle für gesamtdeutsche wirtschaftliche und soziale Fragen, Berlin, Analysen, 1-1991
- K. Schreyer (1969): Bayern - ein Industriestaat. Die importierte Industrialisierung. Das wirtschaftliche Wachstum nach 1945 als Ordnungs- und Strukturproblem, München - Wien
- K. Schroeder (2000): Der Preis der Freiheit. Eine Bilanz, München

- U. Schühle (1986): Verkehrsprognosen im prospektiven Test. Grundlagen und Ergebnisse einer Untersuchung der Genauigkeit von Langfrist-prognosen verkehrswirtschaftlicher Leitvariablen, Schriftenreihe des Instituts für Verkehrsplanung und Verkehrswegebau, Technische Universität Berlin, Bd.18, Berlin
- M. Sinz (1981): Die Berücksichtigung der Raumordnung bei der 2.Überprüfung des Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen, in: Informationen zur Raumordnung, H.3/4
- T. Südbeck (1994): Motorisierung, Verkehrsentwicklung und Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland der 1950er Jahre, Stuttgart
- J.M. Thomson (1978): Grundlagen der Verkehrspolitik, Bern, Stuttgart
- G. Turowski (1994): Stichwort "Raumplanung", in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S.774-776
- H.-P. Waldhoff (1999): Die eigene und die fremde Soziologie. Zivilisationstheoretischer Versuch über die Sozio- und Psychogenese der deutschen Raumplanung und Raumforschung, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg.57, H.1, S.14-24
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr - Gruppe Verkehrswirtschaft (1987): Verkehrsinfrastruktur als Voraussetzung für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Jg.58, S.131-153
- G. Würdemann (1983): Neuverkehr - die unbekannte Größe. In: Internationales Verkehrswesen, Jg.35, S.403-408