

Zentrale Orte

I. Grundbegriffe; II. Die Theorie der Zentralen Orte; III. Zentrale Orte in der Landes- und Regionalplanung; IV. Ausblick

I. Grundbegriffe

In der Theorie der Zentralen Orte versteht man unter einem Zentralen Ort im allgemeinen Sinn eine Standortagglomeration („Cluster“) von Einrichtungen, die Güter (Waren und Dienste) für räumlich begrenzte Marktgebiete anbieten. Damit sind vor allem die haushaltsorientierten, auf die Endnachfrage bezogenen Handels- und Dienstleistungsfunktionen angesprochen (→ *Einzelhandel*). Dieser allgemeine Zentrale-Orte-Begriff ist auf unterschiedlichen Maßstabebenen anwendbar: von kleinen Nachbarschaftszentren über Stadtteil- und Stadtzentren bis zu Hauptstädten und Metropolen. Ebenso lässt er sich auf besondere Zentrentypen wie Shopping-Center und Fachmarktzentren anwenden (→ *Großflächiger Einzelhandel*). Eine Gleichsetzung von Zentralem Ort und Gemeinde ist aus theoretischer Sicht problematisch, weil damit der Begriff der Zentralität an einen „Bedeutungsüberschuss“ in Abhängigkeit vom Zuschnitt des Gemeindeterritoriums gebunden wird. Daraus ergeben sich jedoch methodische Komplikationen (z. B. die Erfassbarkeit innerstädtischer Zentraler Orte).

Der allgemeine Zentrale-Orte-Begriff liegt der Theorie der Zentralen Orte zugrunde. Die geogra-

phisch-landeskundliche Forschung sowie Raumordnung (→ *Raumordnung/Raumordnungspolitik*) und → *Landesplanung* verwenden hingegen zumeist den auf ganze Siedlungen bzw. Gemeinden bezogenen speziellen Zentrale-Orte-Begriff. Dabei ist wiederum zwischen dem analytisch-deskriptiven Zentrale-Orte-Begriff der Wissenschaft (Ist-Aussage) und dem normativ-instrumentellen Begriff der Raumplanung (Soll-Aussage) zu unterscheiden. Im letztgenannten Sinn einer landesplanerischen Funktionszuweisung an Gemeinden wird der Zentrale-Orte-Begriff heute zumeist in der Planungspraxis verwendet.

Die Theorie der Zentralen Orte wurde 1933 von Walter CHRISTALLER in seiner Dissertation über „Die zentralen Orte in Süddeutschland“ entwickelt. Es handelt sich um eine ökonomische Theorie optimaler Standorte des tertiären Sektors, genauer: der haushaltsorientierten, auf die Endnachfrage bezogenen Handels- und Dienstleistungsfunktionen. Sein Ziel war die Ableitung von Gesetzmäßigkeiten über die Größe, Anzahl und räumliche Verteilung von Siedlungen mit „städtischen“, d. h. tertiärwirtschaftlichen Funktionen (→ *Dienstleistungen*). Eine Reformulierung der Zentrale-Orte-Theorie unternahm 1940 August LÖSCH, der die ökonomischen Grundlagen der Theorie klarer herausarbeitete und diese in einen weiteren Rahmen der neoklassischen → *Raumwirtschaftstheorie* einbaute. LÖSCH zielte auf eine umfassende gesamtwirtschaftliche Theorie von Standorten und Marktgebieten. Die unterschiedliche Zielsetzung verdeutlicht den

Doppelcharakter der zentralörtlichen Theorie: einerseits als Theorie zur Erklärung der Größe und räumlichen Verteilung von Städten, andererseits als Standorttheorie (→ *Standortentscheidungen*) absatzorientierter Betriebe und ihrer Marktgebiete.

In den 1950er und 1960er Jahren gewann die Zentrale-Orte-Theorie in den raumbezogenen Wissenschaften, vor allem in der Geographie und der Ökonomie, wachsende Aufmerksamkeit. In den 1960er und 1970er Jahren fand das aus der Theorie abgeleitete Modell hierarchisch gestufter Zentraler Orte und ihrer Bereiche auf breiter Front Eingang in die Raumordnung, Landesplanung und → *Regionalplanung*.

II. Die Theorie der Zentralen Orte

1. Grundzüge der klassischen Theorie

Die Theorie der Zentralen Orte geht in ihrer Grundform explizit und implizit von einer Reihe vereinfachender Prämissen aus. In der Tradition der Neoklassik wird ein vollkommener Markt mit polypolistischem Verhalten, gegebenen Marktpreisen und ohne staatliche Einwirkungen angenommen. Anbieter und Nachfrager verhalten sich nach dem Modell des *homo oeconomicus*, d. h., sie maximieren ihren Nutzen und besitzen vollständige Informationen über die Möglichkeiten und Folgen ihres Handelns. Der vollkommene „Punktmarkt“ wird durch die Einführung der räumlichen Dimension differenziert, wobei der Raum als unbegrenzt und isotrop angenommen wird: Er sei hinsichtlich natürlicher Ausstattung, Produktionsbedingungen, Bevölkerungs- und Einkommensverteilung, Nachfrage, Verkehrerschließung und Transportraten homogen.

Unter diesen Annahmen wird zunächst der Fall eines (nichtubiquitären) Gutes betrachtet, das am Ort A angeboten wird. Während das Gut am Ort A zum Marktpreis P erworben werden kann, müssen die außerhalb ansässigen Nachfrager zusätzlich Transportkosten T , die mit der Distanz von A proportional zunehmen, aufwenden ($P + T_d$). Da mit der Zunahme der Gesamtkosten die Nachfrage sinkt, geht die auf den Ort A gerichtete Nachfrage mit zunehmender Entfernung zurück. Aufgrund der Prämissen des isotropen Raumes

lässt sich die auf den Ort A bezogene Gesamtnachfrage durch einen Kegel mit der Spitze über A beschreiben, dessen Radius die sog. äußere Reichweite und dessen Grundfläche das größtmögliche Marktgebiet des betreffenden Gutes bezeichnet. Das Volumen des (von A. LÖSCH so genannten) Nachfragekegels entspricht dem theoretischen Maximum des am Ort A realisierbaren Absatzes des betreffenden Gutes.

Unter den gesetzten Prämissen werden jedoch weitere Anbieter in den Markt eintreten. Die Anbieterstandorte mit ihren zunächst kreisförmigen Marktgebieten werden durch das Auftreten weiterer neuer Anbieter soweit zusammenrücken, bis eine Mindestgrößenschwelle erreicht ist, die jeder Anbieter zur Kostendeckung benötigt. Der Gleichgewichtszustand ist erreicht, wenn nach dem Prinzip der größten Packungsdichte die Anbieter so zusammenrücken, dass sechseckige Marktgebiete entstehen. Die Größe dieser Marktgebiete wird durch die innere Reichweite des betreffenden Gutes, die sich aus dem betriebswirtschaftlich erforderlichen Mindestabsatz des Gutes ergibt, definiert. Diese räumliche Anordnung von Anbieterstandorten und Marktgebieten ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht (Maximierung der Zahl der Anbieter und Minimierung der Transportkostensumme aller Nachfrager) ein Optimum.

Unterschiedliche Güter haben in der Regel unterschiedliche innere Reichweiten. Diese ergeben sich aus den unterschiedlichen Marktmindestgrößen und begründen die Hierarchie zentraler Güter: Güter niedrigen zentralörtlichen Ranges werden an einem dichtmaschigen Netz von Standorten mit entsprechend kleinen Marktgebieten angeboten, Güter hohen zentralörtlichen Ranges nur an wenigen Standorten mit großflächigen Marktgebieten. Betrachtet man den Fall mehrerer Güter unterschiedlichen Ranges, so entsteht die Frage der räumlichen Verknüpfung der Marktsysteme mit unterschiedlichen Maschenweiten. Um Agglomerationsvorteile zu nutzen, ist es für die Anbieter von Gütern unterschiedlichen Ranges rational, so weit wie möglich dieselben Standorte zu wählen. Daraus lassen sich mehrere Modelle der Ineinanderschachtelung von Anbieterstandortnetzen unterschiedlichen Ranges ableiten. CHRISTALLER unterscheidet in diesem Zusammenhang

den Typ einer Hierarchie der Zentralen Orte und ihrer Bereiche nach dem „Versorgungs- oder Marktprinzip“ ($k = 3$), nach dem „Verkehrsprinzip“ ($k = 4$) sowie dem „Absonderungs- oder Verwaltungsprinzip“ ($k = 7$). Der Faktor k gibt an, wie viel Anbieterstandorte eines bestimmten Ranges auf einen Anbieterstandort des nächsthöheren Ranges entfallen, und beschreibt damit die Stufung der zentralörtlichen Hierarchie. LÖSCH kombiniert in seiner Ableitung diese Grundformen der hierarchischen Anordnung und kommt zu einem komplexen System von Marktnetzen mit variablem k . Dieses Modell bezeichnet er als „Idealbild einer Wirtschaftslandschaft“.

Die Theorie der externen Agglomerationsvorteile erklärt, weshalb es für die Anbieter vorteilhaft ist, Standorte in räumlicher Nähe zu anderen Anbietern zu wählen. Sie steigern ihre Attraktivität, vor allem weil die Nachfrager die Möglichkeit erhalten, durch Mehrzweckfahrten ihre Kosten zu reduzieren. Dieser Effekt führt zur Ausdehnung des Marktgebiets des betreffenden Zentralen Ortes auf Kosten der nächstgelegenen kleineren Zentralen Orte. Bei niedrigen Transportkosten kann dies dazu führen, dass an einem Zentralen Ort mehrere Anbieter derselben Güter lokalisiert sind, da die Aufteilung des (auf den Zentralen Ort gerichteten) Marktpotentials durch die größere Attraktivität und die dadurch hervorgerufene Ausdehnung des Marktgebiets überkompensiert wird. Dadurch wird jedoch bereits das ursprüngliche Modell in Abhängigkeit eines variablen Parameters variiert.

2. Schwerpunkte der neueren Zentralitätsforschung

Aus der umfangreichen Literatur, die sich um eine Weiterentwicklung der Theorie bemüht hat, können nur wenige Ansätze genannt werden. W. ISARD analysierte die Modifikationen des Zentrale-Orte-Modells, die entstehen, wenn einzelne Prämissen wie z. B. die der homogenen Bevölkerungsverteilung aufgehoben bzw. variiert werden. G. RUSHTON und andere untersuchten zentralörtliche Systeme unter Aufgabe der vereinfachenden Verhaltensprämissen und unter Einbeziehung komplexerer Präferenzmodelle des Konsumentenverhaltens. E. v. BÖVENTER beton-

te den Partialcharakter der Zentrale-Orte-Theorie und baute sie in den Entwurf einer allgemeinen Standortstrukturtheorie ein. Ebenso wie vor ihm M. J. BECKMANN, B. J. L. BERRY und andere analysierte er die Zusammenhänge zwischen zentralörtlichen Hierarchien und Siedlungsgrößenverteilungen. In diesem Zusammenhang stehen auch die Versuche, auf der Grundlage der Zentrale-Orte-Theorie zu einer verallgemeinerten Theorie von Städte- bzw. Siedlungssystemen zu gelangen. Beiträge zur Dynamisierung der in ihrer klassischen Form statischen Zentrale-Orte-Theorie lieferten u. a. D. BÖKEMANN, S. LANGE und E. RATERS. Sie untersuchten die Auswirkungen von Bevölkerungswachstum und Einkommenssteigerungen sowie von veränderten Handlungsspielräumen der Konsumenten, um zu einer „Wachstumstheorie zentralörtlicher Systeme“ zu gelangen. Diese Ansätze gehören zu den vielfältigen Bemühungen, die Zentrale-Orte-Theorie mit regionalen Wachstumstheorien zu verknüpfen und so ihre Relevanz für die Raumordnungs- und Regionalpolitik zu erhöhen.

Neben den theoretisch orientierten Arbeiten sind seit den 1950er Jahren in vielen Ländern der Erde zahlreiche empirisch ausgerichtete Studien entstanden. In ihrem Mittelpunkt stand anfangs die beschreibende Klassifizierung der Zentralen Orte und Abgrenzung ihrer Verflechtungsbereiche. Dabei wurde der hierarchische Aufbau von Siedlungssystemen vielfach bestätigt. Darüber hinaus zielten viele Arbeiten primär auf empirische Bestandsaufnahmen bestehender zentralörtlicher Systeme und funktionsräumlicher Gliederungen, um Grundlagen für die Raumplanung zu erarbeiten. In den 1960er Jahren fand eine flächendeckende Erhebung der Zentralen Orte und zentralörtlichen Bereiche im Gebiet der damaligen Bundesrepublik Deutschland statt. Die Ergebnisse sind in einer Vielzahl regionaler Studien sowie in einer zusammenfassenden Karte dargestellt (KLUCZKA 1970). Auf diese geographisch-landeskundlichen Bestandsaufnahmen der bestehenden zentralörtlichen Gliederung geht das bis heute in Deutschland übliche Klassifikationssystem der Hierarchiestufen (Oberzentrum – Mittelzentrum – Unterzentrum) und entsprechenden Bereichsstufen zurück.

Als ein Ergebnis der empirischen Zentralitätsforschung kann herausgestellt werden, dass die mittelzentrale Ebene die größte Bedeutung für die Versorgung der Bevölkerung besitzt, während das Netz der Zentralen Orte unteren Ranges in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung verloren hat. Dieser Prozess wird erklärbar durch die zentralisierende Wirkung der Agglomerationseffekte in der Folge gesunkener Transportkosten und gesteigener Mobilität der Konsumenten. Auf der unteren und mittleren Ebene werden die zentralen Güter und Dienste überwiegend von privaten Haushalten nachgefragt (Einzelhandel und haushaltsorientierte Dienste), während auf den höheren Hierarchieebenen der Anteil der für Unternehmen erbrachten Leistungen (Großhandel, unternehmensorientierte Dienste) überwiegt. Inwieweit auf der höchsten Ebene noch eine Bereichsbildung angenommen werden kann, ist umstritten.

Auch in anderen Ländern wurden die bestehenden zentralörtlichen Systeme empirisch erfasst und analysiert, allerdings mit nur teilweise vergleichbaren Methoden und Klassifikationssystemen. Hingewiesen sei hier beispielhaft auf die Typisierung der Zentren in der ehemaligen DDR nach ihrer Umlandbedeutung sowie auf differenzierte empirische Untersuchungen des Systems der Zentralen Orte in Österreich (BOBEK/FESL 1978; WEICHHART 1996).

Die jüngere Zentralitätsforschung verfolgt ein breites Spektrum von zumeist spezielleren Einzelaspekten. Einen Schwerpunkt bildet die Untersuchung der aktuellen Dynamik zentralörtlicher Systeme, insbesondere unter dem Einfluss von Privatmotorisierung, veränderten Konsumentenverhaltens und des Aufkommens neuer Betriebsformen im Einzelhandel. Dabei wurden u. a. eine wachsende Variabilität der Inanspruchnahme von Zentren und eine Zunahme von Mehrfachorientierungen herausgearbeitet. Eine zunehmende Beachtung finden sowohl Entwicklungsprobleme innerstädtischer Zentrensysteme als auch die Dynamik hochrangiger Funktionen in den großen Zentren (Metropolen). Dabei zeigt sich der Trend, dass sich die neuere Forschung weniger explizit auf die Zentrale-Orte-Theorie bezieht, sondern dass sich auf ihrer Grundlage

neue Zweige entwickeln und verselbständigen (Einzelhandelsforschung, Aktionsraumforschung, Städtesystem- und Metropolenforschung usw.).

Die Kritik an der Zentrale-Orte-Theorie lässt sich untergliedern in interne und externe Argumente. Die Kritik des erstgenannten Typs zielt vor allem auf den statischen Charakter und auf die mangelnde Berücksichtigung von Agglomerationseffekten und führte zu zahlreichen Ansätzen zur Weiterentwicklung der Theorie. Diese Debatte fand vor allem von den 1950er bis zu den 1970er Jahren statt. Weiter reicht die externe Argumentation, die an den restriktiven Prämissen ansetzt und die daraus resultierende Realitätsferne des abgeleiteten Raummodells kritisiert. Generell infrage gestellt wird heute auch die empirische Relevanz der gesamten Familie von statischen Raumwirtschaftstheorien, die auf optimale Gleichgewichtslösungen der Raumstruktur zielen.

III. Zentrale Orte in der Landes- und Regionalplanung

1. Zentrale-Orte-Theorie und Zentrale-Orte-Konzept

Die Zentrale-Orte-Theorie hatte bereits bei CHRISTALLER und LÖSCH einen normativen Gehalt, da sie nicht nur auf die Erklärung empirischer Phänomene, sondern auch auf die Ableitung „idealer“ Siedlungs- und Marktssysteme zielte. Tatsächlich besitzt das aus der Theorie ableitbare Raummodell der Zentralen Orte und ihrer Bereiche unter den gesetzten Prämissen die Eigenschaft eines gesamtwirtschaftlichen Optimums: Es maximiert die Anzahl der Anbieter(standorte) und führt damit zu einer optimalen Ausschöpfung des gegebenen Marktpotentials. Zugleich ist die Summe der von allen Nachfragern aufzubringenden Transportkosten ein Minimum, so dass (*ceteris paribus*) eine optimale Versorgung der Bevölkerung gegeben ist. Auch CHRISTALLER und LÖSCH war bewusst, dass es vollkommene Märkte ohne Staatstätigkeit in der Realität nicht gibt, und deshalb war es auch nur ein relativ kleiner Schritt von der unsichtbaren Hand des Marktes zur sichtbaren Hand des Staates, der, nun ausgestattet mit dem Wissen über die „ideale Wirtschaftslandschaft“, dafür sorgt,

dass die defizitäre Realität einer besseren „Raum-Ordnung“ weicht.

Im Verlauf der letzten Jahrzehnte haben sich der regionalwissenschaftliche Theorie-Diskurs und der stärker praxisorientierte raumordnungspolitische Diskurs auseinander entwickelt, so dass die Begriffe wie „Zentrale Orte“, „Zentralität“, „zentralörtliche Gliederung“ usw. in den beiden Kontexten häufig unterschiedlich verwendet werden. Durch die jahrzehntelange Praxis der Raumordnungspolitik hat das Zentrale-Orte-Konzept seine eigene, von der Theorie partiell abgekoppelte Entwicklung erfahren. Es erscheint insofern zweckmäßig, begrifflich klar zwischen der regionalökonomischen Zentrale-Orte-Theorie und dem raumordnungspolitischen Zentrale-Orte-Konzept zu trennen.

2. Das Zentrale-Orte-Konzept in der Praxis der Landes- und Regionalplanung in Deutschland

Das auf der Zentrale-Orte-Theorie aufbauende Zentrale-Orte-Konzept wurde in der Bundesrepublik Deutschland in den 1960er und 1970er Jahren zu einem der wichtigsten Bausteine von Raumordnungskonzepten und zu einem der bedeutendsten Instrumente der Landes- und Regionalplanung. Am Ende der 1950er Jahren standen zunächst die Probleme ländlicher Räume (→ *Ländliche Räume*) und die Rolle ländlicher Unterzentren im Mittelpunkt des raumordnungspolitischen Interesses. Um der Abwanderung („Landflucht“) entgegenzuwirken, wurde der bevorzugte Ausbau ländlicher Mittelpunktsiedlungen angestrebt. Sie sollten nicht nur eine ausreichende öffentliche und private Grundversorgung (Schulen, Sporteinrichtungen, Kreditinstitute, landwirtschaftliche Genossenschaften etc.) gewährleisten, sondern im Regelfall auch Standorte für Industrie und Gewerbe sein.

Der 1963 erschienene erste → *Raumordnungsbericht* der Bundesregierung stellte erhebliche Mängel der Siedlungsstruktur in den ländlichen Gebieten fest. Es bestehe zwar ein ausreichend dichtes Netz von Siedlungen mit zentralörtlicher Bedeutung, doch seien diese aufgrund vielfach mangelhafter Ausstattung und fehlender Verkehrsverbindungen noch nicht überall in der Lage,

ihre Aufgaben wirksam zu erfüllen. Dementsprechend forderte das Raumordnungsgesetz 1965 in Gebieten mit „zurückgebliebenen Lebensbedingungen“ die Förderung von „Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung einschließlich der zugehörigen Bildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen“. An dieser Formulierung wird deutlich, dass die Raumordnung die regionalen Disparitäten (→ *Disparitäten, regionale*) zwischen urbanisierten und ländlichen Räumen in erster Linie als Modernisierungsgefälle und die Zentralen Orte als Instrument einer nachholenden Modernisierungspolitik für die ländlichen Räume auffasste.

Während der 1960er Jahre legten sämtliche Länder in ihren Programmen und Plänen die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung fest. Damit wurde das Zentrale-Orte-Konzept als raumordnungspolitisches Instrument flächendeckend implementiert. Um die Terminologie bundesweit zu vereinheitlichen, definierte die → *Ministerkonferenz für Raumordnung* (MKRO) in einer Entschließung vom 8.2.1968 eine vierfache Stufung in Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren. Diese „Versorgungskerne ... sollen soziale, kulturelle und wirtschaftliche Einrichtungen besitzen, die über die eigenen Einwohner hinaus die Bevölkerung des Verflechtungsbereiches versorgen.“ Während die Unter- und Kleinzentren die Aufgabe der „Grundversorgung“ erfüllen, dienen die Mittelzentren darüber hinaus der Deckung des „gehobenen Bedarfs“ und die Oberzentren der Deckung des „spezialisierten höheren Bedarfs“. Der Stufung der Zentralen Orte entspricht eine Hierarchie der Verflechtungsbereiche, wobei zwischen (a) Oberbereichen, (b) Mittelbereichen sowie (c) Nahbereichen, die sowohl den Unter- als auch den Kleinzentren zugeordnet sind, unterschieden wird.

Während die MKRO-Entschließung von 1968 ausschließlich auf die Versorgungsfunktion der Zentralen Orte abstellte, betonte die im selben Jahr verabschiedete Empfehlung des Beirats für Raumordnung über „Die zentralen Orte und die Entwicklung der Gemeinden im Versorgungsnahbereich“ darüber hinaus ihre Bedeutung als Standorte für Gewerbe und Industrie. In einer weiteren Entschließung forderte die MKRO

1970, die überörtlichen Versorgungsfunktionen der Zentralen Orte im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen. Seitdem ist in den meisten Bundesländern entweder explizit über die landesplanerischen Ausweisungen oder implizit über die Gemeindebevölkerung ein Zentrale-Orte-Ansatz in das System des kommunalen Finanzausgleichs eingearbeitet worden.

Während in den 1960er Jahren die Ebene der niederrangigen Zentralen Orte und Nahbereiche im Mittelpunkt stand, verlagerte sich die Aufmerksamkeit der Raumordnungspolitik in den 1970er Jahren auf die Mittel- und Oberzentren. Maßgeblich dafür waren die vergrößerten Aktionsräume der Bevölkerung infolge der Privatmotorisierung, veränderte Vorgaben der Fachplanungen für Mindestgrößenschwellen sowie eine zunehmende Kritik an dem ambitionierten und kostspieligen Ziel eines flächendeckenden, am Raster der Nahbereiche orientierten Ausbaus der Versorgung. In einer EntschlieÙung vom 15.6.1972 betonte die MKRO die herausragende Bedeutung der Mittelzentren und Mittelbereiche für die Versorgung der Bevölkerung und fügte einen Katalog für die anzustrebende Ausstattung der Mittelzentren bei. Auch die Funktion der Mittelzentren als vorrangige Standorte für die Schaffung gewerblicher Arbeitsplätze wurde betont.

In den Jahren um 1980 konzentrierte sich die Diskussion auf die Ebene der Oberzentren und ihrer Bereiche. In einer EntschlieÙung vom 16.6.1983 betonte die MKRO die besondere raumordnungspolitische Bedeutung der Oberzentren und benannte einen Katalog typischer oberzentraler Einrichtungen. Neben den Versorgungsfunktionen wurde zunehmend die Rolle der Oberzentren als Zentren regionaler Arbeitsmärkte und als Standorte hochwertiger Infrastruktur, z. B. des Verkehrs, einbezogen und den Oberzentren eine entscheidende Bedeutung als Kerne „ausgeglichener Funktionsräume“ zugemessen. Allerdings kam es nicht zu einer Festlegung von Oberzentren und ihrer Verflechtungsbereiche auf der Bundesebene, und auch das Raumordnungskonzept der ausgeglichenen Funktionsräume konnte sich letztlich nicht durchsetzen.

Im Zug des tendenziellen Bedeutungsverlusts der Raumordnung und der zunehmenden Kritik

an vermeintlich starren Raumstrukturmodellen geriet auch das Zentrale-Orte-Konzept in den 1980er Jahren in die Defensive. Die Kritik entzündete sich vor allem an der in vielen Bundesländern als förmliches Ziel der Landesplanung dargestellten zentralörtlichen Einstufung der Gemeinden und ihrer Verflechtungsbereiche. An der Verankerung des Zentrale-Orte-Konzepts in den Gesetzen, Programmen und Plänen der Raumplanung änderte diese Kritik jedoch nichts. In den 1990er Jahren erlebte es aufgrund der deutschen Einigung und der Dynamik der Europäischen Raumentwicklung sogar eine gewisse Renaissance. Nach dem Muster der alten Bundesländer fand es Eingang in die Programme und Pläne der neuen Bundesländer, wo es insbesondere als Leitlinie für die Infrastrukturplanungen (→ *Infrastruktur*) dient. Auf der europäischen Ebene bildet der hierarchische Aufbau des Städtesystems einen wesentlichen Ausgangspunkt für erste Ansätze einer europäischen Raumordnungspolitik. Das 1997 novellierte ROG des Bundes fordert im § 2 bei den Grundsätzen explizit die Ausrichtung der „Siedlungstätigkeit auf ein System leistungsfähiger Zentraler Orte“, die Bündelung der sozialen Infrastruktur „vorrangig in Zentralen Orten“ sowie die Unterstützung der „Zentralen Orte der ländlichen Räume ... als Träger der teilräumlichen Entwicklung“. Im § 7 Abs. 2 wird die Ausweisung von Zentralen Orten als ein Gegenstand der von den Ländern aufzustellenden Raumordnungspläne vorgeschrieben.

Die praktische Relevanz des Zentrale-Orte-Konzepts für die reale Raumentwicklung wird in der Wissenschaft unterschiedlich eingeschätzt. Naturgemäß ist der Einfluss in solchen Bereichen, die unmittelbar dem raumwirksamen Handeln des Staates zuzurechnen sind, am größten. Hier sind in erster Linie die öffentliche Infrastrukturplanung (insb. Krankenhäuser, Schulen usw.) sowie die Verwaltungsgebietsreformen der letzten Jahrzehnte zu nennen. Im privatwirtschaftlichen Bereich, z. B. im Einzelhandel, werden Standortentscheidungen nur indirekt und mit dem verfügbaren Instrumentarium nur teilweise zielgerecht beeinflusst, insbesondere durch die Regional- und → *Bauleitplanung*. Hingegen war das Zentrale-Orte-Konzept weitgehend unwirk-

sam zur Steuerung der allgemeinen Siedlungsentwicklung, speziell zur Vermeidung dispersen Siedlungswachstums.

3. Das Zentrale-Orte-Konzept zwischen Versorgungs- und Entwicklungsaufgabe

Das aus der Zentrale-Orte-Theorie abgeleitete raumordnungspolitische Zentrale-Orte-Konzept war zunächst versorgungsorientiert. Zur Verwirklichung des Postulats gleichwertiger Lebensbedingungen zielte es primär auf die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Diensten in zumutbarer Entfernung, wobei sowohl die Zentralen Orte selbst wie auch ihre Bereiche und die darin implizierte normative Bestimmung der zumutbaren Erreichbarkeiten hierarchisch gestaffelt sind.

Eine lebhafte Diskussion kreiste in den 1970er Jahren um die Bestrebung, die Versorgungsaufgabe der in den Programmen und Plänen ausgewiesenen Zentralen Orte um die Entwicklungsfunktion zu erweitern. Da Zentrale Orte zugleich Standortkonzentrationen öffentlicher Infrastruktur, Zentren regionaler (Teil-)Arbeitsmärkte und in der Regel auch Industriestandorte sind, liegt es nahe, ihre raumordnungspolitische Funktion auf umfassendere entwicklungspolitische Aufgaben (Arbeitsmarkt, gewerblich-industrielle Entwicklung, unternehmensorientierte Infrastruktur) zu erweitern. Als theoretische Begründung diente in erster Linie die Wachstumspoltheorie. Demnach galten Zentrale Orte mittleren und höheren Ranges aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Ausstattung und der daraus resultierenden Möglichkeit zur Nutzung von Agglomerationsvorteilen als bevorzugte Standorte für die gewerbliche Entwicklung.

Im Raumordnungsbericht 1974 und im Bundesraumordnungsprogramm (BROP) von 1975 führte diese Überlegung zum Konzept der sog. Entwicklungszentren, d. h. ausgewählten Mittel- und Oberzentren, die als Schwerpunkte der gewerblichen Entwicklung in Regionen mit Strukturschwächen zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen sollten. In konzeptioneller Hinsicht sind Entwicklungszentren ein Element des sog. punktaxialen Raumstrukturmodells, das aus einem großräumigen System von Zentren

(Knoten) und verbindenden Entwicklungsachsen (→ *Achsenkonzepte*) besteht. Allerdings enthielt das BROP keine explizite Darstellung der Entwicklungszentren, sondern überließ diese Aufgabe den Ländern. Die einzelnen Bundesländer gingen in ihren Programmen und Plänen mit der Erweiterung des (normativen) Zentrale-Orte-Begriffs um die Entwicklungsfunktion unterschiedlich weit. Während die Arbeitsmarktfunktion generell zu den Aufgaben eines Zentralen Ortes gerechnet wird, betonen insbesondere Baden-Württemberg und Bayern darüber hinaus die Funktion der Zentralen Orte als Instrument der umfassenden Struktur- und Standortpolitik. Nordrhein-Westfalen trennt zwar analytisch zwischen den Versorgungsaufgaben der Zentralen Orte und den Entwicklungsaufgaben von Zentren, doch kommt die Überlagerung beider Funktionen dadurch zum Ausdruck, dass sämtlichen Zentralen Orten mittlerer und höherer Stufe zugleich die Funktion von Entwicklungsschwerpunkten zugewiesen wird.

In seiner in den 1960er und 1970er Jahren implementierten Form war das Zentrale-Orte-Konzept ein wichtiges Instrument des weitreichenden staatlichen Steuerungsanspruchs der Raumentwicklung. Die heutige Raumordnungspolitik hat diesen Anspruch weitgehend zurückgenommen. Neben ihrer traditionellen Ordnungsaufgabe sieht sie ihre Funktion zunehmend auch in der Entwicklungsaufgabe sowie in der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Dabei geht es jedoch nicht mehr um die Verwirklichung einer als Ziel formulierten idealen Raumstruktur, sondern um die Steuerung von Entwicklungsprozessen nach den normativen Maßstäben der Nachhaltigkeit (→ *Nachhaltige Raumentwicklung*), jedoch mit prinzipiell offenen Ergebnissen. Auch die Verfahren und Instrumente haben sich gewandelt: Neben die traditionellen „harten“ raumordnungspolitischen Handlungsformen (verbindliche Ziele, Genehmigungen) sind „weiche“ dezentrale Steuerungsformen, die auf Selbstorganisation durch Konsensbildung und Kooperation sowie auf Kontextsteuerung setzen (→ *Moderation*; → *Mediation*; → *Regionalmanagement*), getreten.

Über den Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts in der heutigen Raumordnungspolitik findet seit einigen Jahren eine lebhafte, teilweise kontro-

verse Diskussion statt. Auf der einen Seite wird argumentiert, dass mit der Krise des traditionellen Selbstverständnisses der Raumordnung auch das Zentrale-Orte-Konzept obsolet geworden sei. Auf der anderen Seite haben sich sowohl die Ministerkonferenz für Raumordnung (MINISTERKONFERENZ FÜR RAUMORDNUNG 2001) als auch ein Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) für eine Beibehaltung des Zentrale-Orte-Konzepts, allerdings in erheblich weiterentwickelter Form, ausgesprochen (BLOTEVOGEL 2002). Die Empfehlungen zur Fortentwicklung beziehen sich sowohl auf die Planungsmethodik und die Zielrichtung als auch auf die instrumentelle Ausgestaltung. Hinsichtlich der Planungsmethodik (→ *Planung*) wird ange-regt, eine normative zentralörtliche Gliederung nur in entfeinerter Form als verbindlichen Ordnungsrahmen für die langfristige Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur vorzusehen, darüber hinaus jedoch das Zentrale-Orte-Konzept vermehrt zur interkommunalen Konsensbildung bei regionalen Entwicklungskonzepten wie z. B. regionalen Einzelhandelskonzepten einzusetzen. Hinsichtlich der Zielrichtung wird empfohlen, das Zentrale-Orte-Konzept nicht nur auf die tradierte Aufgabe einer Sicherung einer angemessenen Versorgung in zumutbarer Entfernung zu beziehen, sondern auch die (vor allem für die höheren Zentralitätsstufen bedeutsame) Entwicklungsaufgabe stärker zu betonen. Darüber hinaus behält das Zentrale-Orte-Konzept für die regionale Verkehrsplanung, speziell des öffentlichen Regionalverkehrs (→ *Öffentlicher Personennahverkehr*), sowie im Rahmen der Konzepte zur Entwicklung verkehrsarmer, kompakter Siedlungsstrukturen (punktaxiales Siedlungsstrukturmodell) seine Bedeutung. Hinsichtlich der instrumentellen Ausgestaltung empfiehlt der ARL-Arbeitskreis, von der in der Planungspraxis üblichen Bindung des Zentrale-Orte-Begriffs an ganze Gemeinden abzugehen und den allgemeinen Zentrale-Orte-Begriff als Cluster zentralörtlicher Einrichtungen zu verwenden. Diese Definition ermöglicht eine planerische Spezifizierung sowohl innerstädtischer Zentraler Orte (z. B. Stadtteilzentren) als auch transkommunaler zentralörtlicher Standorträume (z. B. Oberzentren mit Nachbargemeinden, die

ebenfalls oberzentrale Funktionen aufweisen). Hinsichtlich der zentralörtlichen Stufung wird empfohlen, an der weit verbreiteten Klassifikation von Grund-, Mittel- und Oberzentren festzuhalten, wobei eine Differenzierung in Unter- und Kleinzentren ebenso für entbehrlich gehalten wird wie eine weitere Differenzierung der Grundtypen durch Zwischen- und Sonderformen. Auf der anderen Seite sollte die dreistufige Klassifikation nach oben durch die gesonderte Kategorie der → „*Metropolregion*“ erweitert werden, um deren immer wichtiger werdende Bedeutung für die Landes- und Regionalentwicklung angemessen zu berücksichtigen.

IV. Ausblick

Das Zentrale-Orte-Konzept hat sich nicht nur in der Praxis der Landes- und Regionalplanung über Jahrzehnte bewährt, sondern es verfügt auch als eines der wenigen Raumordnungskonzepte über eine respektable theoretische Grundlage. Diese Feststellung gilt trotz vielfacher Kritik und des Vorwurfs, das Zentrale-Orte-Konzept sei charakteristisch für das überholte Selbstverständnis der Raumordnung mit ihrem früheren umfassenden Steuerungsanspruch. Wie die Diskussion der letzten Jahre gezeigt hat, kann das Konzept auch in einer zeitgemäßen, auf eine Nachhaltige Raumentwicklung ausgerichteten Raumordnungspolitik seine Bedeutung behalten, allerdings bedarf es dafür einer konzeptionellen und instrumentellen Weiterentwicklung. Die wichtigsten Anwendungsfelder liegen in der Infrastrukturplanung sowie in der Entwicklung von innerstädtischen Zentrensystemen und regionalen und nationalen Städte- bzw. Siedlungssystemen. Von besonderer Tragweite ist das Zentrale-Orte-Konzept für die Raumplanung in Ländern der Dritten Welt mit übergroßen, schnell wachsenden Metropolen, wo nur durch eine Dekonzentration des Städtesystems die gravierenden regionalen Disparitäten gemildert werden können.

Literatur

BLOTEVOGEL, H. H. (1996): Zur Kontroverse um den Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnungspolitik heute. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10, S. 647–657.

BLOTEVOGEL, H. H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 217, Hannover.

BOBEK, H.; FESL, M. (1978): Das System der zentralen Orte Österreichs. Wien.

CHRISTALLER, W. (1933, Neudr. 1968): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Jena. Darmstadt.

HEINRITZ, G. (1979): Zentralität und zentrale Orte. Stuttgart.

KLUCZKA, G. (1970): Zentrale Orte und zentralörtliche Bereiche mittlerer und höherer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn-Bad Godesberg.

LÖSCH, A. (1940, Neuauf. 1962): Die räumliche Ordnung der Wirtschaft. Jena. Stuttgart.

MINISTERKONFERENZ FÜR RAUMORDNUNG (2001): Leitlinien zur Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung. Entschließung vom 3.12.2001.

SCHÖLLER, P. (Hrsg.) (1972): Zentralitätsforschung. Darmstadt.

STIENS, G.; PICK, D. (1998): Die Zentrale-Orte-Systeme der Bundesländer. In: Raumforschung und Raumordnung 56, S. 421-434.

WEICHHART, P. (1996): Das System der Zentralen Orte in Salzburg und angrenzenden Gebieten Oberösterreichs und Bayerns. Salzburg.

Hans Heinrich Blotevogel

Ziele, Grundsätze, Erfordernisse der Raumordnung

I. Erfordernisse und Bindungswirkungen; II. Erfordernisse der Raumordnung; III. Ziele der Raumordnung; IV. Grundsätze der Raumordnung; V. Sonstige Erfordernisse der Raumordnung

I. Erfordernisse und Bindungswirkungen

Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung bilden zusammen die Erfordernisse der Raumordnung (→ *Raumordnung/Raumordnungspolitik*). Es handelt sich um zentrale Begriffe des → *Raumordnungsrechts*, die der Bundesgesetzgeber abschließend in § 3 ROG definiert hat. Sie sind Rechtsvoraussetzung für Bindungswirkungen i. S. d. §§ 4 und 5 ROG. Nur Erfordernisse der Raumordnung erzeugen

in abgestufter Form raumordnungsrechtlich Bindungswirkungen gegenüber raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen anderer Stellen. Sind die anderen Stellen Träger eigener Rechte, wie die Gemeinden bezüglich der kommunalen → *Bauleitplanung*, stehen die raumordnerischen Bindungswirkungen Rechtswirkungen gleich.

Handelt es sich bei einer Aussage der Raumordnung nicht um ein Erfordernis der Raumordnung im Rechtssinn, werden andere Stellen dadurch auch nicht rechtlich i. S. v. § 4 ROG gebunden. So sind z. B. Entschließungen der → *Ministerkonferenz für Raumordnung* (MKRO) keine sonstigen Erfordernisse der Raumordnung, mit der Folge, dass von ihnen keine rechtlichen Bindungswirkungen ausgehen; ihre Wirkung entfalten sie vielmehr durch die Kraft ihrer fachlichen Argumente und den Konsens der obersten Fachverwaltungen, der in ihnen zum Ausdruck kommt. Man berücksichtigt diese Entschließungen, nicht weil dies rechtlich angeordnet ist, sondern weil man die darin vertretenen Positionen für überzeugend erachtet.

Die Notwendigkeit einer Differenzierung der Erfordernisse der Raumordnung in Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung ergibt sich aus den unterschiedlich intensiven Bindungswirkungen, die von ihnen ausgehen (Rechtsfolgenseite). An Bindungswirkungen unterscheidet § 4 ROG zwei Arten: die Beachtungspflicht und die Berücksichtigungspflicht. Beide unterscheiden sich hinsichtlich der Striktheit der Pflicht. Die Beachtungspflicht ist gegenüber der Berücksichtigungspflicht die strengere Form der Bindung. Beachten heißt im Rechtssinn: befolgen. Beachtungspflichten sind bei nachfolgenden Planungen nicht durch Abwägung überwindbar. Berücksichtigen zielt dagegen auf nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen ab. Die zu berücksichtigenden Erfordernisse der Raumordnung sind in die Abwägung einzustellen und zu bewerten; sodann ist darüber zu entscheiden (→ *Abwägung der Belange*).

Ziele der Raumordnung binden aus dem Kompetenztitel der Raumordnung nur öffentliche Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und

■ Ziele, Grundsätze, Erfordernisse der Raumordnung

Maßnahmen (§ 4 Abs. 1 ROG). Dahinter verbirgt sich ein Bild von der Raumordnung als „Planung der Planung“ bzw. als übergeordnete Planung gegenüber nachgeordneten Planungen öffentlicher Stellen. Mit der zunehmenden Privatisierung öffentlicher Aufgaben sind den öffentlichen Stellen mit § 4 Abs. 3 ROG 1998 solche Personen des Privatrechts (z. B. AG, GmbH) gleichgestellt worden, die von öffentlichen Stellen beherrscht werden und öffentliche Aufgaben wahrnehmen (Formalprivatisierungen wie die Deutsche Bahn AG).

Zunehmend werden auch raumbedeutsame Maßnahmen Privater durch Ziele der Raumordnung aufgrund von sog. Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen gebunden. Dies gilt z. B. für raumbedeutsame Vorhaben (= Maßnahmen) im Außenbereich nach § 35 Abs. 3 BauGB. Da es sich dabei um fachgesetzliche Bindungsvorschriften handelt, können gegenüber dem Raumordnungsrecht auch abgeschwächte Bindungen angeordnet werden. So bestimmt § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, dass ein Ziel der Raumordnung einem raumbedeutsamen Vorhaben im Außenbereich (wie z. B. einem Windenergiepark) in der Regel entgegensteht, soweit hierfür eine Ausweisung (= Festlegung) an anderer Stelle erfolgt ist. Aus der strikten Zielbeachtungspflicht des § 4 Abs. 1 ROG wird so gegenüber bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen Privater im Außenbereich eine In-der-Regel-Beachtungspflicht. § 4 Abs. 4 Satz 1 ROG weist darauf klarstellend hin.

Weil die Rechtsfolgen der Beachtungspflicht strenger sind als die der Berücksichtigungspflicht, sind auch die Rechtsvoraussetzungen umfassender, die gegeben sein müssen, damit eine so weit reichende Bindung anderer Stellen oder Personen eintritt.

Führt man die Rechtsvoraussetzungen (es müssen Erfordernisse der Raumordnung vorliegen) mit den Rechtsfolgen (Beachtung- oder Berücksichtigungspflichten) zusammen, so ergibt sich: Ziele der Raumordnung lösen Beachtungspflichten aus, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung (nur) Berücksichtigungspflichten. Daraus folgt, dass an Ziele der Raumordnung weit strengere materielle und verfahrensrechtliche Anforderungen zu stellen sind, als an Grundsätze

und sonstige Erfordernisse der Raumordnung. In den vielfältigen Auseinandersetzungen um Aussagen der Raumordnung geht es zumeist um die Frage, ob es sich um ein Ziel oder einen Grundsatz der Raumordnung handelt. Dahinter tritt die Abgrenzungsfrage zurück, ob es sich bei einer Aussage um einen Grundsatz oder ein sonstiges Erfordernis der Raumordnung handelt; eine andere Zuordnung würde an den Rechtsfolgen nichts ändern.

II. Erfordernisse der Raumordnung

§ 3 Nr. 1 ROG bestimmt, dass im Sinn des Raumordnungsgesetzes *Erfordernisse der Raumordnung* Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung sind. Sinn und Zweck dieser Vorschrift besteht im Wesentlichen darin, die Erfordernisse der Raumordnung, von denen rechtliche Bindungswirkungen i. S. d. § 4 ROG ausgehen, von solchen Aussagen der Raumordnung abzugrenzen, denen keine rechtlichen Bindungswirkungen im Sinn des Gesetzes zukommen. Die letzte Gruppe ist vielfältig: → *Raumordnungsberichte* des Bundes und der Länder, Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung oder Empfehlungen des Beirats für Raumordnung, das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK; → *Europäische Raumentwicklungspolitik*) oder die Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebiets nach § 18 Abs. 1 Satz 2 ROG (→ *Leitbilder in der räumlichen Entwicklung*). Zu nennen sind ferner Kabinettsbeschlüsse oder allgemeine Verwaltungsvorschriften; sie entfalten zwar auch (interne) Bindungswirkungen gegenüber anderen Behörden, aber nicht als Erfordernisse der Raumordnung (zum Ganzen auch: → *Planungsrecht*).

Festlegungen in Raumordnungsplänen können Ziele oder Grundsätze der Raumordnung sein, aber auch sonstige Aussagen, die keine Erfordernisse der Raumordnung sind. Dies gilt z. B. für nachrichtliche Übernahmen aus anderen Planwerken, die der Plangeber nicht nach Abwägungsgrundsätzen in seinen planerischen Willen aufgenommen hat. Zu nennen sind ferner politische Absichtserklärungen, die nicht in raumplanerische Festlegungen Eingang gefunden haben.

Auch die dem Plan beizufügende Begründung ist für sich genommen kein Erfordernis der Raumordnung, sondern erläutert Festlegungen des Plans, die ihrerseits Erfordernisse der Raumordnung sein können.

Handelt es sich bei einer Aussage der Raumordnung um ein Erfordernis der Raumordnung, ist wegen der unterschiedlichen Rechtsfolgen die weitere Frage zu klären, um welche Art von Erfordernis es sich handelt. Diese Frage kann wegen der unterschiedlichen Bindungs-/Rechtswirkungen zumindest nicht zwischen Zielen der Raumordnung auf der einen Seite und Grundsätzen sowie sonstigen Erfordernissen der Raumordnung auf der anderen Seite offen bleiben.

Die Abgrenzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung bereitet insbesondere dort Schwierigkeiten, wo die Planungspraxis und ihr folgend der Gesetzgeber zur differenzierten und flexiblen Steuerung räumlicher Entwicklungsprozesse Festlegungsarten entwickelt haben, die auf der Rechtsfolgenseite Zwischenformen zwischen der Beachtens- und Berücksichtigungspflicht anordnen. Aktuell wird die Diskussion im Rahmen der Festlegungen entsprechend § 7 Abs. 4 ROG bezüglich Vorbehalts- und Eignungsgebieten geführt (→ *Vorranggebiet*, *Vorbehaltsgebiet*, *Eignungsgebiet*). So sind Vorbehaltsgebiete nach herrschender Meinung Grundsätze der Raumordnung, die aber auf der Rechtsfolgenseite eine Berücksichtigungspflicht mit Gewichtungsvorgabe anordnen und insoweit die planerische Abwägung anderer verstärkt binden; die Überwindung eines solchen Grundsatzes in einer nachfolgenden Abwägung zu einer raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme bedarf einer erhöhten Rechtfertigung. Bei Eignungsgebieten ist herrschende Meinung, dass sie hinsichtlich der außergebietlichen Ausschlusswirkung Zielqualität haben, während dies bezogen auf die innergebietliche Wirkung umstritten ist.

III. Ziele der Raumordnung

An Ziele der Raumordnung stellt der Gesetzgeber von allen Erfordernissen die strengsten Anforderungen, weil von ihnen die weitestgehenden Bindungswirkungen ausgehen. Ziele der Raumordnung werden in § 3 Nr. 2 ROG abschließend

definiert. Daneben müssen aber auch allgemeine rechtsstaatliche Anforderungen erfüllt sein wie etwa, dass sich das Ziel im Rahmen des durch § 1 Abs. 1 ROG bestimmten Aufgabenbereichs der Raumordnung bewegt. Dies gewinnt an Aktualität im Verhältnis von Raumordnung und raumbedeutsamen Fachplanungen insbesondere dann, wenn durch Ziele der Raumordnung bindende Vorgaben für die Bedarfsplanungen der Fachplanungsträger gemacht werden sollen. So kann durch ein Ziel der Raumordnung zwar die Trasse für eine Bundesfernstrasse frei von anderen Nutzungen gehalten werden (insbesondere von gemeindlicher Siedlungsentwicklung), nicht aber der Fachplanungsträger Bund verpflichtet werden, diese Fernstraßenverbindung in seinen Bedarfsplan aufzunehmen (vgl. auch → *Fachplanungen*, *raumwirksame*).

1. Verbindliche Vorgaben als Festlegungen in Raumordnungsplänen

Ziele der Raumordnung sind damit eine bestimmte Art von Festlegungen in Raumordnungsplänen. Raumordnungspläne sind nach § 3 Nr. 7 der Raumordnungsplan für das Landesgebiet nach § 8 ROG und die Pläne für Teilräume der Länder (Regionalpläne) nach § 9 ROG. Aus § 7 Abs. 1 S. 2 ROG folgt rahmenrechtlich ferner, dass die Aufstellung räumlicher und sachlicher Teilpläne zulässig ist. Stets muss es sich aber um einen Raumordnungsplan im Gegensatz zu einem Fachplan handeln, wobei es nicht darauf ankommt, in welcher Rechtsform dieser Plan erlassen worden ist. Auch ist nicht entscheidend, ob es sich um eine textliche oder zeichnerische Festlegung bzw. um eine Kombination aus beidem handelt. Da Raumordnungsplanung eine Aufgabe der Verwaltung ist, sind Ziele der Raumordnung administrative Planfestlegungen und keine legislativen Anordnungen.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass es außerhalb von Raumordnungsplänen keine Ziele der Raumordnung gibt. Bestimmungen in Gesetzen und Rechtsverordnungen können Gesetzesbefehle enthalten, aber keine Ziele der Raumordnung, es sei denn, sie stellen einen Raumordnungsplan fest. Mangels einer Raumplanungskompetenz des Bundes gibt es auch keine

■ Ziele, Grundsätze, Erfordernisse der Raumordnung

bundesweit geltenden Ziele der Raumordnung oder gar Ziele auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft (vgl. aber die Festlegungsmöglichkeit in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone nach § 18 a ROG).

Es muss sich ferner nach dem Willen des Plangebers um eine verbindliche Vorgabe handeln. Dies muss sich zunächst bei textlichen Festlegungen aus der gewählten Formulierung ergeben. Wenn etwas lediglich berücksichtigt oder bedacht werden soll bzw. eine Kann- oder In-der-Regel-Formulierung vorliegt, mangelt es an einer solchen Verbindlichkeit. Ob Soll-Formulierungen ausreichend sind, ist umstritten. Aber auch strikte Ist- oder Sind-Formulierungen lassen nicht ohne weiteres den Rückschluss auf bindende Vorgaben zu. So sind die Grundsätze der Raumordnung des Bundes in § 2 Abs. 2 ROG strikt formuliert, weil sich die Berücksichtigungspflicht erst auf der Rechtsfolgenseite stellt und in § 4 Abs. 2 ROG entsprechend angeordnet ist. § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG verpflichtet die Länder zu bestimmen, dass Ziele der Raumordnung in den Raumordnungsplänen als solche zu kennzeichnen sind. Dies erfolgt regelmäßig durch ein „Z“. Diese Kennzeichnung ist nicht in dem Sinn konstitutiv, dass jede formal als Ziel gekennzeichnete Festlegung auch materiell ein Ziel darstellt. Wenn die Festlegung nicht bestimmt genug ist, verfehlt sie die Zielqualität. Umgekehrt kann es (nach neuem Recht) kein Ziel geben, das nicht als solches gekennzeichnet ist. Das ROG schützt die Gemeinden konstitutiv davor, etwas als Ziel beachten zu müssen, was nicht als Ziel deklariert ist.

2. Räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar

Zu keinem anderen Begriffselement gibt es so unterschiedliche Auffassungen, wie zur räumlichen und inhaltlichen Konkretheit, die eine Festlegung in einem Raumordnungsplan haben muss, damit sie für nachfolgende raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen als Ziel der Raumordnung Beachtungspflichten auslösen kann. Die Kontroverse beruht auf einer unterschiedlichen Gewichtung einschlägiger Rechtsprinzipien, denen zum Teil Verfassungsrang zukommt.

Zum einen geht es um das Gebot hinreichender Bestimmtheit. Der von Zielen der Raumordnung ausgehende Anspruch auf Beachtung setzt eine Klarheit des von ihnen ausgehenden Bedeutungsgehalts voraus. Der Adressat des Ziels muss diesem auf der Grundlage des Inhalts und durch Auslegung entnehmen können, was er bei seinen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen als verbindliche Vorgaben der Raumordnung zu beachten hat. Damit im Spannungsverhältnis stehen der allgemeine Verhältnismäßigkeits- und Erforderlichkeitsgrundsatz, die auf ein gestuftes Planungssystem angewandt besagen, dass eine übergeordnete Planung nur zurückhaltend und im erforderlichen Umfang in die Planungsentscheidungen nachgeordneter Planungsträger eingreifen soll, zumal wenn diese Träger eigener Rechte sind wie die Gemeinden hinsichtlich der Bauleitplanung.

Je nachdem, ob man das Bestimmtheitsgebot oder den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zur Wahrung nachfolgender Planungsspielräume stärker betont, werden die Anforderungen an die räumliche und sachliche Bestimmbarkeit von Zielen der Raumordnung größer oder kleiner. Entscheidend dürfte der Gesichtspunkt sein, dass beide Prinzipien dem Schutz der Zieladressaten dienen. Sie sollen einerseits möglichst genau wissen, was von ihnen verlangt wird und andererseits in ihrer Gestaltungsfreiheit nur insoweit eingeeengt werden, wie dies erforderlich ist.

Die herrschende Meinung und ihr folgend die Rechtsprechung lösen diesen Konflikt mit dem Bild der bestimmbareren Rahmenvorgaben, die aus einem bindenden Zielkern und einem auszufüllenden Zielrahmen bestehen. Danach ist bei jedem Ziel der Raumordnung durch Auslegung zu ermitteln, welcher Teil (Kern) für nachgeordnete raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen bindend, d. h. durch Abwägung nicht überwindbar sein soll, und welcher Teil (Rahmen) der gestaltenden Ausfüllung durch den nachfolgenden Plangeber zugänglich ist. Dass Ziele der Raumordnung auf nachgeordneten Planungsstufen konkretisierbar sind, ergibt sich bereits aus den unterschiedlichen Maßstäblichkeiten der Planung; Raumordnungspläne mit ihren Festlegungen sind gebiets-, aber nicht flächen- oder parzellenscharf

wie z. B. der gemeindliche Flächennutzungsplan oder Bebauungsplan. Eine im Regionalplan ausgewiesene Siedlungserweiterungsfläche ist für die Gemeinde ferner fachlich konkretisierbar, z. B. entsprechend den Gebietstypologien der Baunutzungsverordnung. Die Konkretisierbarkeit des Zielrahmens unterscheidet sich von der Abwägung insofern, als das „Ob“ nicht mehr infrage gestellt werden kann, das „Wie“ aber der Ausformung bedarf. Diese Entscheidung über das „Wie“ unterliegt gleichfalls dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und damit Teilelementen der Abwägung.

Legt man mit der Rechtsprechung und herrschenden Meinung ein solches Verständnis der durch Ziele der Raumordnung verbindlich festzulegenden Vorgaben zugrunde, dann sind als Ziele auch (zumeist textliche) Festlegungen zulässig, die einen verhältnismäßig kleinen bindenden Zielkern, dafür aber einen großen zu konkretisierenden Zielrahmen haben. Fehlt es dagegen an einem bindenden und ohne Abwägung bestimmbar Zielkern, dann kann es sich nur um einen Grundsatz der Raumordnung handeln. So sind „Allgemeine Ziele“ häufig landesweit geltende Festlegungen, die grundsätzlich für alle Teilräume gleichermaßen gelten sollen, auch wenn sie sich in den einzelnen Teilräumen wegen der tatsächlichen Gegebenheiten unterschiedlich auswirken. Solche Festlegungen enthalten häufig Grundsätze, deren planerische Bedeutung für den einzelnen Teilraum erst noch ermittelt und durch Abwägung bestimmt werden muss. Dagegen erfüllen sog. Mengenziele, die z. B. das zusätzliche Flächenwachstum für Siedlungszwecke einer Gemeinde nur mengenmäßig beschränken, es aber nicht räumlich auf bestimmte Gebiete festlegen, die an Ziele der Raumordnung zu stellenden Anforderungen. Als bindenden Zielkern beschränken sie in verbindlicher Form das Flächenwachstum der Gemeinde. Sie sind für die Gemeinde auch räumlich bestimmbar, weil sie bei Wahrung eines großen Konkretisierungsspielraums die mengenmäßig beschränkte Siedlungserweiterung überall dort zulassen, wo der Regionalplan keine entgegenstehenden Ziele festgelegt hat, wie Grünzäsuren oder Vorranggebiete für Natur und Landschaft.

3. Produkt einer abschließenden Abwägung

Ziele der Raumordnung müssen von der für die Raumordnungsplanung zuständigen Stelle abschließend abgewogen worden sein. Die daran zu stellenden Anforderungen hängen eng mit der zuvor behandelten Frage zusammen, wie konkret Festlegungen mit Zielcharakter sein müssen und wie viel Konkretisierungsspielraum sie nachfolgenden Planungs- oder Genehmigungsentscheidungen belassen dürfen. Ist die Festlegung bereits sehr konkret, wie zur Sicherung eines bestimmten Standortes für eine Infrastruktureinrichtung, dann muss auch die vorauslaufende Abwägung die zu berücksichtigenden Belange genau ermitteln, bewerten und einer Abwägungsentscheidung zuführen. Ist ein enger Zielkern von einem weiten der Konkretisierung zugänglichen Zielrahmen umgeben, hat sich die Abwägung auf die Belange zu beschränken, die auf dieser Planungsstufe erkennbar und von Bedeutung sind (vgl. § 7 Abs. 7 Satz 2 ROG). Die anderen Belange werden dann auf den nachfolgenden Planungs- und Genehmigungsstufen bei der Konkretisierung der Zielvorgaben berücksichtigt.

In jedem Fall muss aber die Abwägung (insoweit) abschließender Natur sein. Es findet damit eine Abschichtung der Abwägung statt. Was auf der höheren Planungsstufe bereits abschließend abgewogen worden ist, ist für die nachfolgende Planungsstufe verbindlich. Umgekehrt muss das, was auf der übergeordneten Planungsstufe an Belangen noch nicht erkennbar oder von Bedeutung war, auf der nachfolgenden Planungsstufe in die Konkretisierung eingestellt werden, wenn es abwägungsrelevant sein kann.

Das Gebot der ebenenspezifischen abschließenden Abwägung erfordert es, dass bei der Raumordnungsplanung nicht nur öffentliche Belange, sondern auch private Belange ermittelt, bewertet und abgewogen werden (vgl. § 7 Abs. 7 Satz 2 ROG). Die strikte Beachtungspflicht von Zielen der Raumordnung auf nachfolgenden Planungs- und Genehmigungsstufen darf nicht dazu führen, dass abwägungsrelevante private Belange nicht in die Abwägung eingestellt werden, sei es, dass die Raumordnungsplanung sich (auf ihrer Planungsstufe) nicht für verpflichtet hält oder die nachgeordnete Planung sich insoweit als gebunden ansieht.

4. Einhaltung von Verfahrensbeteiligungen

Die Abwägung dient dem Schutz öffentlicher und privater Belange. Sie hat neben dem materiellen auch einen verfahrensrechtlichen Gehalt. Dieser verfahrensrechtliche Gehalt nimmt auf Grund des Einflusses von → *Richtlinien der EU* (wie der UP-Richtlinie) an Bedeutung zu. Er besagt, dass ein Träger eigener Rechte durch eine Abwägungsentscheidung nur dann gebunden werden kann, wenn er im Planaufstellungsverfahren beteiligt worden ist, um seine Belange einzubringen. Ist eine solche Beteiligung unterblieben, entfalten die Ziele gegenüber diesem Träger eigener Rechte keine strikten Bindungswirkungen, selbst wenn der Belang in die Abwägung eingestellt worden ist. Dieser Grundsatz, der im Verhältnis von Gemeinden als Trägerinnen der kommunalen Bauleitplanung und den Fachplanungen in § 38 BauGB seinen Ausdruck findet, ist im Raumordnungsrecht durch das Bundesverwaltungsgericht zunächst bezogen auf einzelne Gemeinden und dann bezogen auf Private herausgearbeitet worden. Eine Gemeinde oder ein Bürger kann danach durch ein Ziel der Raumordnung nur dann strikt gebunden werden, wenn die Gemeinde bzw. der Bürger im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens beteiligt worden ist und Gelegenheit hatte, eigene Belange oder Interessen vorzutragen (→ *Beteiligungsverfahren*). Dies gilt auch hinsichtlich einer erneuten Beteiligung, wenn der Planentwurf nach der Beteiligung in einem für den Träger eigener Rechte relevanten Punkt geändert worden ist. Ist eine Beteiligung unterblieben, zeigt ein Ziel der Raumordnung gegenüber einer Gemeinde keine Bindungswirkungen und gegenüber Privaten nur im Sinn einer nachvollziehenden Abwägung. Im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens für eine raumbedeutsame Maßnahme (= Vorhaben) eines Privaten muss geprüft werden, ob die raumordnerische Abwägung auch unter Berücksichtigung der vorgetragenen privaten Belange haltbar ist.

Diese Rechtsprechung ist insoweit von aktueller Bedeutung, als das geltende Raumordnungsrecht zwar rahmenrechtlich in § 7 Abs. 5 ROG die Beteiligung der zu bindenden öffentlichen Stellen vorsieht, die Beteiligung der Öffentlichkeit in § 7 Abs. 6 ROG bisher aber nur als Kann-Bestimmung ausgeformt hat. Im Rahmen der Mitte

2004 umgesetzten EU-Plan-UP-Richtlinie ist nun auch die Öffentlichkeit zwingend einzubeziehen, und zwar unabhängig davon ob die Planänderung selbst UP-pflichtig ist.

IV. Grundsätze der Raumordnung

Die zweite Art von Erfordernissen der Raumordnung sind die Grundsätze der Raumordnung. § 3 Nr. 3 ROG definiert sie als allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in oder aufgrund von § 2 ROG als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen.

1. Allgemeine Aussagen in § 2 ROG

Grundsätze der Raumordnung finden sich danach in § 2 ROG selbst bzw. entsprechend § 2 Abs. 3 ROG in Rechtsvorschriften der Länder bzw. in Raumordnungsplänen. Im Gegensatz zu Zielen der Raumordnung können Grundsätze sowohl legislativ bestimmt als auch planerisch administrativ aufgestellt werden.

Die bundesweit geltenden Grundsätze der Raumordnung finden sich in § 2 Abs. 2 ROG in Form von sieben räumlichen und acht fachlichen Grundsätzen. Die räumlichen Grundsätze betreffen Grundaussagen zu den wichtigsten räumlichen Gegebenheiten. Sie enthalten Aussagen zum Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland, zur dezentralen Siedlungsstruktur, zur großräumigen und übergreifenden Freiraumstruktur, zur Infrastruktur, zu verdichteten Räumen, zu ländlichen Räumen und schließlich zu strukturschwachen Räumen. Dem schließen sich Aussagen zu acht Fachbereichen an, indem jeweils die raumordnerischen Interessen oder Bezüge herausgearbeitet werden. Dies sind der Umweltschutz, die Wirtschaftsstruktur, die Landwirtschaft, der Wohnbedarf der Bevölkerung, die Erreichbarkeit der Teilräume und der Verkehr, die Geschichte und Kultur, die Erholungsfunktion der Landschaft sowie die räumlichen Erfordernisse der Verteidigung.

Die bundesrechtlichen Grundsätze sind untereinander gleichrangig und erhalten ihre Bedeutung erst im Rahmen der konkreten planerischen Situation. Die Grundsätze sind untereinander auch nicht widerspruchsfrei, der Interessenaus-

gleich hat vielmehr im Rahmen der konkreten Abwägung zu erfolgen. Die Grundsätze sind aber gleichgerichtet im Sinn der Leitvorstellung einer → *Nachhaltigen Raumentwicklung* nach § 1 Abs. 2 ROG anzuwenden. Sie müssen jeder für sich zu einer nachhaltigen Raumentwicklung beitragen, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt.

2. Allgemeine Aussagen auf Grund § 2 ROG

Neben diesen unmittelbar auch für die → *Landesplanung*, → *Regionalplanung* und alle anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen geltenden bundesrechtlichen Grundsätzen können die Länder weitere Grundsätze aufstellen, und zwar durch Rechtsvorschriften (Gesetze oder Verordnungen) oder als Festlegungen in Raumordnungsplänen (vgl. § 2 Abs. 3 ROG). Als Vorgabe für diese Landesgrundsätze hat der Bundesgesetzgeber bestimmt, dass sie nicht den Bundesgrundsätzen sowie der in § 1 ROG enthaltenen Aufgabenbeschreibung, der Leitvorstellung der Raumordnung und dem Gegenstromprinzip widersprechen dürfen.

Der § 2 Abs. 3 ROG eröffnet daneben den Weg, auch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu den Grundsätzen der Raumordnung zu rechnen. Dabei handelt es sich aber um räumlich oder sachlich bestimmte oder bestimmbare Festlegungen, die nur nicht die Verbindlichkeit von Zielen der Raumordnung haben. So sind nach § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 ROG Vorbehaltsgebiete Gebietsbezeichnungen, in denen bestimmten, raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden soll. Die Festlegung ist damit zwar konkret, aber nicht inhaltlich (strikt) bindend. Der Vorbehalt ist in der Abwägung nur unter erhöhtem Rechtfertigungsdruck überwindbar.

V. Sonstige Erfordernisse der Raumordnung

Als dritte Art von Erfordernissen der Raumordnung nennt das ROG die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung. § 3 Nr. 4 ROG definiert sie im

Sinn eines Auffangtatbestandes als in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des → *Raumordnungsverfahrens* und landesplanerische Stellungnahmen.

Bei in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung wird man einen gewissen Verfahrensstand fordern müssen, der neben dem Beschluss, einen Raumordnungsplan mit bestimmter Zielsetzung aufstellen, ändern oder erweitern zu wollen, weitere Verfahrensschritte voraussetzt. Unstreitig ist ein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung dann ein sonstiges Erfordernis der Raumordnung, wenn die entsprechende Festlegung Planreife erlangt hat, d. h., entscheidungsreif ist.

Ob daneben auch einzelne in Aufstellung befindliche Grundsätze der Raumordnung in entsprechender Anwendung als sonstige Erfordernisse der Raumordnung Berücksichtigungspflichten auslösen, ist noch nicht geklärt, aber für Grundsätze, die in ihren Bindungswirkungen Zielen nahe kommen, wie Vorbehaltsgebiete, zu bejahen.

Die Ergebnisse eines Raumordnungsverfahrens nach § 15 ROG oder eines anderen förmlichen landesplanerischen Verfahrens zählen gleichfalls zu den sonstigen Erfordernissen der Raumordnung mit der Rechtsfolge, dass sie bei Planungs- oder Ermessensentscheidungen über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen sind. Dabei handelt es sich stets um die raumordnerische Beurteilung einer konkreten raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme in einem förmlichen Verfahren, wie es z. B. § 15 ROG rahmenrechtlich vorschreibt. Das Ergebnis kann deshalb nur ein zu berücksichtigendes sonstiges Erfordernis der Raumordnung und nicht etwa ein bindendes Ziel der Raumordnung sein, weil es nicht Ergebnis einer Gesamtabwägung ist, sondern nach § 15 Abs. 1 Satz 2 ROG lediglich die Feststellung der Raumverträglichkeit. Insoweit entspricht das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens dem Ergebnis einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG. Ergibt ein Raumordnungsverfahrens aber, dass der Planung oder Maßnahme ein oder mehrere Ziele der Raumordnung entgegenstehen, dann verdrängt dieses Ergebnis nicht etwa die

strikte Bindungswirkung der entsprechenden Ziele. Kommt das Raumordnungsverfahren aber zu dem Ergebnis, dass die Planung oder Maßnahme zwar bestimmten Zielen der Raumordnung widerspricht, dennoch aber (evtl. mit bestimmten Änderungen oder Auflagen) raumverträglich ist, kann dies in einem Zielabweichungsverfahren (= Befreiungsverfahren) entsprechend § 11 ROG berücksichtigt werden, mit der Folge, dass die Planung oder Maßnahme nach Durchführung des Zielabweichungsverfahrens realisiert werden kann.

Landesplanerische Stellungnahmen sind Äußerung der für die Raumordnung im jeweiligen Land zuständigen Stelle zu einzelnen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, ohne dass diese Stellungnahme Ergebnis eines förmlichen Verfahrens wäre. Es handelt sich dabei zumeist um Stellungnahmen, die ein Träger der Raumordnungsplanung im Beteiligungsverfahren anderer Planungen abgibt. Sie sind insofern sonstige Erfordernisse der Raumordnung, als sie über die Ziele und Grundsätze der Raumordnung hinausgehende raumordnerische Aussagen bezogen auf eine konkrete Planung oder Maßnahme enthalten.

Literatur

GOPPEL, K. (1998): Ziele der Raumordnung. Bayerisches Verwaltungsblatt, H. 10, S. 289 ff.

HALAMA, G. (1995): Durchsetzbarkeit und Abwehr von Zielen der Raumordnung und Landesplanung auf der Gemeindeebene. In: Berkemann, J. et al. (Hrsg.): Festschrift für Otto Schlichter. Köln, S. 201 ff.

HENDLER, R. (1996): Zielbeachtungspflicht und Zulassungsentscheidung. In: Hoppe, W.; Kauch, P. (Hrsg.): Raumordnungsziele nach Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Kolloquium des Zentralinstitutes für Raumordnung am 13. März 1996 in Münster, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 172, Münster, S. 35 ff.

HOPPE, W. (1999): Zur Abgrenzung der Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) von Grundsätzen der Raumordnung (§ 3 Nr. 3 ROG) durch § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG. Deutsches Verwaltungsblatt, H. 21, S. 1457 ff.

KMENT, M. (2003): Die Problematik des § 4 Abs. 3 ROG – Zielbindung Privater und Gesetzgebungskompetenz. Deutsches Verwaltungsblatt, H. 16, S. 1018 ff.

KMENT, M. (2003): Unmittelbarer Rechtsschutz Privater gegen Ziele der Raumordnung und Flächennutzungspläne im Rahmen des § 35 Abs. 3 BauGB. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, H. 9, S. 1047 ff.

PASSLICK, H. (1986): Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 105, Münster.

RUNKEL, P. (1998–2000): Kommentierung von §§ 3 bis 5 ROG. In: Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W.: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar und Textsammlung. Berlin

WAHL, R. (1996): Zielbeachtungspflicht und Zulassungsentscheidung. In: Hoppe, W.; Kauch, P. (Hrsg.): Raumordnungsziele nach Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Kolloquium des Zentralinstitutes für Raumplanung am 13. März 1996 in Münster, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 172, Münster, S. 11 ff.

Peter Runkel

Zivilgesellschaft

I. Zum Begriff

Der Begriff der „civil society“ (eingedeutscht: „Zivilgesellschaft“) hat in die sozial-wissenschaftliche und auch in die politische Debatte international wie auch in Deutschland in den letzten 20 Jahren Eingang gefunden. Seinen Durchbruch erlebte er zunächst in den 1980er Jahren in der Spätphase der kommunistischen Herrschaft in Mittel-Ost-Europa als Gegenkonzept und Widerstandsformel der Dissidenten- und Protestbewegung gegen die die gesamte Gesellschaft durchdringende Allmacht und Allgegenwart der realsozialistischen Staatlichkeit. In der Folgezeit wird er auch in den „westlichen“ Ländern in der kritischen Diskussion von Wohlfahrtsstaat und Demokratie zunehmend rezipiert.

Der Rede von der Zivilgesellschaft liegt kein eindeutiges Begriffsverständnis, geschweige denn eine einheitliche Theorie zugrunde. Vielmehr wird von „Zivilgesellschaft“ in der Weise eines „Sammelbegriffs“ geredet, in dem sich eine Mehrzahl von Konzept- und Diskurssträngen – teilweise mit Ideen- und theoriegeschichtlich ehrwürdigem Stammbaum – unterscheiden und erkennen lässt.

Weitgehende Übereinstimmung herrscht zwischen den unterschiedlichen konzeptionellen Positionen in der Bestimmung und Kartierung des Handlungsraums von Zivilgesellschaft, nämlich als „Raum gesellschaftlicher Selbstorganisation

zwischen Staat, Ökonomie und Privatheit, (als Sphäre der Vereine, Zirkel, sozialen Beziehungen und Nichtregierungsorganisationen, als Raum der öffentlichen Diskurse und gemeinwohlbezogenen, mehr oder weniger institutionalisierten Initiativen und Gruppen“ (KOCKA in: ENQUETE-KOMMISSION 2001: 16 f.). Politische Parteien werden gewöhnlich nicht zur Zivilgesellschaft gerechnet, da sie funktional zu eng auf die Erlangung staatlicher Ämter ausgerichtet sind (THIERY 2002: 1111).

Gemeinsam ist den unterschiedlichen Varianten des Diskurses über Zivilgesellschaft aber auch ein normativer Grundzug, in dem Zivilgesellschaft als ein Projekt entworfen wird, in dem es darum geht, den mit Zivilgesellschaft gemeinten gesellschaftlichen Raum in seinem Autonomie- und Handlungspotential gegenüber den Restriktionen und Zwängen von Staat und Markt zu begründen und zur Wirkung zu bringen.

II. Varianten des Diskurses über die Zivilgesellschaft

1. Diskursstrang: Zivilgesellschaft als Antipode zum Staat

In einem wesentlichen Diskursstrang tritt die Zivilgesellschaft in ihrer Verortung zwischen Staat und Markt vor allem dem Staat als Raum gesellschaftlicher Selbstbestimmung und Gestaltungsmacht gegenüber. Ideengeschichtlich kann dieser Grundgedanke bis auf die in der Aufklärung (etwa von John LOCKE) formulierte Vorstellung vom Gesellschaftsvertrag zurückverfolgt werden, wonach die Gesellschaft dem Staat vorausgeht und dieser erst durch den Gesellschaftsvertrag konstituiert wird. Ähnlich wurde im bürgerlich-liberalen Denken des 19. Jahrhunderts die Gesellschaft als eine vom Staat getrennte und ihm auch entgegengesetzte Sphäre verstanden, in der das Bürgertum seinem vor allem ökonomisch definierten privaten Nutzen nachging, während der Staat für den Schutz von Freiheit und Eigentum zuständig war (MÜNKLER in: ENQUETE-KOMMISSION 2001: 29). Vor diesem historischen Hintergrund waren Parlamentarismus und Rechtsstaat jene politisch-administrativen Einrichtungen, mittels derer sich das Bürgertum die Kontrolle über den (monar-

chischen) Staat zu sichern suchte. Von diesem „alt-liberalen“ Ideenstrang von der „bürgerlichen Gesellschaft“ setzt sich die jüngere, nunmehr zur Unterscheidung von „Zivilgesellschaft“ redende Diskussion darin ab, dass diese nicht mehr die für das altliberale Verständnis zentrale ökonomische Sphäre einschließt, sondern als von Staat und Markt unterschiedenes Feld begriffen wird. So war auch in Deutschland die Diskussion in den 1970er Jahren um die sozialen Bewegungen und den „alternativen Sektor“ von der Vorstellung von Autonomie und Gegenmacht in zwei Richtungen geprägt: zum einen gegenüber dem Staat und dessen „etatisierender“ und bürokratisierender Expansion und zum andern gegenüber dem Markt und dessen „ökonomisierender“ und „monetarisierender“ Ausdehnung. In den 1980er Jahren wurde Zivilgesellschaft von der mittel-ost-europäischen Dissidenten- und Protestbewegung als Gegenmacht und „Gegengesellschaft“ gegen die alles Gesellschaftliche durchdringende post-totalitäre realsozialistische Staatlichkeit begriffen. Auch in der zeitgenössischen „westlichen“ Diskussion wird einerseits die Autonomie und das Gegengewicht der Zivilgesellschaft, ihr Demokratisierungs- und Kontrollpotential gegenüber dem Staat betont, jedoch wird andererseits ihre „dialektische“ Abhängigkeit von der Einbettung und Sicherung durch den demokratischen Verfassungsstaat unterstrichen (COHEN/ARATO 1992).

2. Diskursstrang: Zivilgesellschaft als republikanisch deliberative Form

In einer weiteren Diskursvariante, die auf die von ARISTOTELES geprägte alteuropäisch-republikanische Ideenspur einer „*res publica civium*“ zurückverfolgt werden kann (MÜNKLER in: ENQUETE-KOMMISSION 2001: 29), wird Zivilgesellschaft in einer engen Verschränkung mit der politischen Sphäre gesehen, als Sphäre der „Freien und Gleichen“ zur Lösung von Problemen der Allgemeinheit. Nach Jürgen HABERMAS, der als maßgeblicher Vertreter eines aristotelischen sowie diskurstheoretisch ausgerichteten Verständnisses von Zivilgesellschaft hervorgetreten ist, setzt sich diese „aus jenen mehr oder weniger spontan entstandenen Vereinigungen, Organisationen und

Bewegungen zusammen, welche die Resonanz, die die gesellschaftlichen Problemlagen in den privaten Lebensbereichen finden, aufnehmen, kondensieren und lautverstärkend an die politische Öffentlichkeit weiterleiten ... Den Kern der Zivilgesellschaft ... (bildet) ein Assoziationswesen, das problemlösende Diskurse zu Fragen allgemeinen Interesses im Rahmen veranstalteter Öffentlichkeit führt“ (ANHEIER/PRILLER/ZIMMER 2002: 74 ff.). Innerhalb dieses Verständnisses von Zivilgesellschaft wird diese als Voraussetzung und Ergänzung zum institutionalisierten Prozess der demokratischen Gesetzgebung verstanden, der zwar notwendiger Rahmen und Verkörperung des Demokratieprinzips ist, jedoch durch eine aktive Zivilgesellschaft immer wieder aktualisiert werden muss (THIERY 2002: 1112). In der politisch-gesellschaftlichen Wirklichkeit der Bundesrepublik können die seit den 1960er Jahren vordringenden formellen und informellen Beratungs- und Teilhabeformen der Bürger – insbesondere in kommunalen Planungsprozessen, etwa „Planungszelle“ (P. DIENEL), „mehrstufige dialogische Verfahren“ (P.H. FEINDT), Teilhabe- und Mitwirkungsformen „kooperativer Demokratie“ (BOGUMIL in: HAUS 2002: 151 ff.) – als Ansätze einer solchen zivilgesellschaftlichen Verschränkung mit und zur Ergänzung der verfassten (repräsentativ-demokratischen) Entscheidungsstrukturen und -verfahren gedeutet werden (WOLLMANN 2002: 24 ff.). Dieses Verständnis von Teilhabe- und Mitwirkungsformen der Bürger zeigt sich in jüngster Zeit auch vor allem bei den mehr informellen Instrumenten der Raumplanung. Beispiele solchen Engagements finden sich vor allem bei den „Agenda-Prozessen“ (→ *Agenda 21*), bei → *Regionalen Entwicklungskonzepten*, oder bei verschiedenen Formen des → *Regionalmanagements*.

3. Diskursstrang: Kommunitarismus und Zivilgesellschaft

Der ursprünglich in den USA entstandene *Kommunitarismus* ist eine vielgestaltige Strömung. Gemeinsam ist den kommunitaristischen Theoretikern und auch den Aktivisten der kommunitaristischen Bewegung zum einen die Hervorhebung der Bedeutung von Gemeinschaften, intermediären Gruppen und der von diesen

geteilten Werten und gestifteten sozialen Nähe, zum andern die Forderung einer möglichst weitgehenden Dezentralisierung politischer Macht (HAUS in: HAUS 2002: 89 ff.). Als ein anstoßreicher Text erwies sich das von Amitai ETZIONI 1975 veröffentlichte Buch „The Active Society“. In den kommunitaristischen Vorstellungen wird der Entstehung und Existenz von „intakten“ Gemeinschaften und Wertbindungen auf der lokalen Ebene eine Schlüsselrolle für die Ausbildung der Zivilgesellschaft und zugleich für gesamtgesellschaftliche und gesamtpolitische Veränderungen zugeschrieben (BRAUN in: ENQUETEKOMMISSION 2001: 57).

Aus kommunitaristischen Denkansätzen wurden auch Folgerungen für eine „Vergesellschaftung“ des Wohlfahrtsstaates gezogen. Allerdings haben kommunitaristische Vorstellungen im zivilgesellschaftlichen Diskurs in Deutschland bislang eine verhältnismäßig geringe Resonanz gefunden.

4. Diskursstrang: Sozialkapital (social capital) als sozio-kultureller Humus für Zivilgesellschaft und Demokratie

Ausdrücklich an kommunitaristische Autoren anknüpfend hat Robert PUTNAM seine einflussreichen Forschungsarbeiten zum sozialen Kapital („social capital“) vorgelegt, in denen er Gemeinschafts- und Vereinsbildung und soziales Vertrauen als Schlüsselemente des „social capital“ bezeichnet und die Herausbildung hierin wurzelnder zivilgesellschaftlicher Traditionen wiederum als eine unerlässliche Voraussetzung „für eine funktionierende Demokratie“ hervorhebt (PUTNAM 1993). Auch in Deutschland hat der „social capital“-Ansatz inzwischen eine lebhaft Debatten und Forschungsaktivitäten mit zivilgesellschaftlichen Implikationen ausgelöst (vgl. die Beiträge in HAUS 2002: insbesondere 209 ff.).

5. Diskursstrang: Bürgergemeinde und Zivilgesellschaft

Eine im neueren Verständnis und Wortgebrauch zivilgesellschaftliche Diskursspur lässt sich bis in die Anfänge der modernen kommunalen Selbstverwaltung – vor allem zur Preußischen Städteordnung von 1808 – zurückverfolgen.

Darin steht, dass die Bürgergemeinde als Verband der Bürger das Recht erhielt, die die örtliche Gemeinschaft betreffenden Angelegenheiten in bürgerschaftlicher und überwiegend ehrenamtlicher Selbstverwaltung zu erledigen. Diese Regelung bildete „gleichsam die Geburtsstunde des bürgerlichen Ehrenamtes“ (SACHSSE in: ENQUETEKOMMISSION 2001: 24). Zwar wurde diese Vorstellung von der bürgerschaftlich-ehrenamtlichen Selbstverwaltung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in der Folgezeit durch eine „Verstaatlichung“ der Kommunen in Form kommunaler Verwaltung als mittelbarer Staatsverwaltung und durch die Professionalisierung und Bürokratisierung der Kommunalverwaltung überlagert und abgeschwächt. Jedoch blieb der deutschen Kommunaltradition eine „Doppelstruktur“ eigentümlich, in der die Gemeinde einerseits in ihren verfassten Politik- und Verwaltungsstrukturen als „politische Kommune“ auftritt und andererseits als „örtliche Gemeinschaft“ mit der lokalen (Zivil-)Gesellschaft verbunden ist, wenn nicht sogar mit dieser gleichgesetzt werden könnte (WOLLMANN 2002; BLANKE/EVERS/WOLLMANN 1986).

Tatsächlich hat sich auf der lokalen Ebene seit langem – mit einem deutlichen Schub seit den 1960er Jahren – ein vielfältiges Repertoire von bürgerschaftlichen Aktivitäten entfaltet, die teils stärker der *politischen Kommune*, teils eher der *zivilgesellschaftlichen* Dimension der Gemeinde zugerechnet werden können, wie z. B. Bürgerinitiativen oder auch ehrenamtliche Mitwirkung an der lokalen Leistung sozialer Dienste.

Im Verlauf der 1990er Jahre erhielt eine Debatte um die Bürgergemeinde Auftrieb. Einerseits wurden in ihr zivilgesellschaftliche Teilhabe- und Mitwirkungsformen, die der deutschen kommunalen Tradition vermöge ihrer „Doppelstruktur“ zwischen politischer Kommune und örtlicher Gemeinschaft seit langem geläufig sind, in anderem sprachlichen Gewand in den Blick gerückt. Andererseits wurde in diesem Diskursstrang ein neues Leitbild einer Bürgergemeinde gefordert und formuliert (BOGUMIL et al. 2003), in dem Formen und Inhalte einer *neuen* Ehrenamtlichkeit einen hohen Stellenwert haben und mit neuen Ansätzen einer „Vergesellschaftung“ von bislang öf-

fentlich getragenen gemeinnützigen Funktionen, etwa durch die Übernahme von kommunalen Sporteinrichtungen in die Selbstverwaltung von Vereinen und Gruppen, gerechnet wird (BRAUN in: ENQUETEKOMMISSION 2001: 60 ff.).

Die Nachhaltigkeit dieses Diskursstranges wird erheblich vom Engagement der Gemeinden abhängen. Kooperationsformen zu finden, die dem Eigensinn, den Ressourcen und der Leistungsfähigkeit schwach organisierter Initiativen angemessen sind und zugleich stärkere Akteure integrieren (→ *Soziale Stadt*), gehört zu den anspruchsvollsten Entwicklungsaufgaben der Kommunalpolitik (ENQUETEKOMMISSION 2002a: 348). Etwas technokratisch, aber zutreffend wird von einem von den Gemeinden zu leistenden (und zu finanzierenden!) „Partizipationsmanagement“ (Bürgerbeauftragte, Freiwilligenagenturen, Stadtteilbüros usw.) gesprochen (HOLTKAMP in: HAUS 2002: 134 f.).

6. Diskursstrang: Zivilgesellschaft und Aktivierender Staat

Seit kurzem hat die Diskussion um die Zivilgesellschaft einen sozusagen regierungsamtlichen Stempel dadurch erhalten, dass sie von der Bundesregierung zum reformpolitischen Schlüsselkonzept erklärt worden ist, in dem die „Erneuerung und Stärkung der Zivilgesellschaft“ und (in emphatischem Pleonasmus) die „*zivile Bürgergesellschaft*“ als Kernelement einer „neuen Arbeits- und Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft“ ausgerufen wurde (SCHRÖDER 2000). Im Frühjahr 2000 setzte der Bundestag eine Enquetekommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ ein, die nach intensiver Arbeit (Anhörungen, Gutachten usw.) 2002 ihr vielbändiges Ergebnis vorlegte (ENQUETEKOMMISSION 2002a, 2002b). In gezielter Abkehr vom (neoliberal inspirierten) Leitkonzept eines „schlanken Staates“, wie es sich die konservativ-liberale Vorgängerregierung unter Kanzler Helmut KOHL zu Eigen gemacht hatte, bekannte sich die rot-grüne Bundesregierung mit Anklängen an einen „Dritten Weg“ einer umfassenden Staats- und Gesellschaftsreform zum Projekt eines das politische Interesse und soziale Engagement seiner Bürger *aktivierenden* Staates.

„Die Zivilgesellschaft braucht einen besseren, einen aktiven und einen aktivierenden Staat“ (SCHRÖDER 2002: 202). Angesichts der Krise der Staatsfinanzen ließ die neue regierungsamtliche Emphase für das Bürgerengagement freilich den Verdacht und die Warnung aufkommen, das vielbeschworene „bürgerschaftliche Ehrenamt“ könnte „als ‚Sparschwein‘ des Staates“ (PRILLER 2002: 45) ge- und missbraucht werden.

III. Dritter Sektor (Non-Profit-Sektor)

Um die weithin abstrakten und normativen, wenn nicht „schwärmerischen“ (so kritisch N. LUHMANN) Diskurse von der Zivilgesellschaft zu

konkretisieren und „auf empirische Beine zu stellen“, soll im Folgenden der – begrifflich auf Amitai ETZIONI zurückgehende – Dritte Sektor (englisch „third sector“ oder auch „nonprofit sector“) als gesellschaftlicher Bereich zwischen den Polen Markt und Staat einerseits und Familie andererseits vorrangig unter der Fragestellung diskutiert werden, ob und in welchen Hinsichten er sich als realer Handlungsraum von zivilgesellschaftlichen Aktivitäten der Bürger erweist (vgl. Tab. 1).

In den mittleren 1990er Jahren wurden zum Dritten Sektor rund 400.000 Organisationen mit ca. 41 Mio. Mitgliedern, rund 1,4 Mio. hauptamtlich Beschäftigten (immerhin 4,9 Prozent aller

Tab. 1: Dritter Sektor (Nonprofit-Sektor) in Deutschland: Organisationen, Mitglieder, Beschäftigte und Ehrenamtliche

Handlungsfeld	Anzahl der Organisationen (in 1 000)	Mitglieder 1997 (in 1 000)	Beschäftigte 1990-1995	Anteil am Nonprofit-Sektor (in %) 1995	Beschäftigte 1990-1995 (in %) Veränderung	Ehrenamtliche 1996 (in 1 000)	Von Ehrenamtlichen geleistete Stunden (in 1 000)
Kultur und Erholung	160,1	15 729	77 350	5,4	20,2	5 866	783 182
Bildung und Forschung	10,1	661	168 000	11,6	27,8	330	27 025
Gesundheitswesen	3,6	2 974	441 500	30,6	21,3	1 318	156 869
soziale Dienste	130,0	1 586	559 500	38,8	70,2	1 187	181 530
Umwelt- und Naturschutz	30,0	2 710	12 000	0,8	387,4	857	102 827
Wohnungswesen und Beschäftigung	1,5	264	87 850	6,1	45,0	132	36 121
Bürger- und Verbraucherinteressen	40,0	1 190	23 700	1,6	73,3	725	192 234
Stiftungen	6,0	132	5 400	0,4	101,0	198	36 385
internationale Aktivitäten	0,4	264	9 750	0,7	89,8	396	52 600
Religion	30,0	2 313	-	-	-	3 098	430 623
Wirtschafts- und Berufsverbände	5,0	11 963	55 800	3,9	24,5	593	86 019
sonstige	-	1 454	-	-	-	1 978	284 753
Insgesamt	416,6	41 240	1 440 850	100	41,5	16 678	2 325 168

Quelle: ANHEIER et al. 2002, S. 81 u. S. 86; Datenbasis Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Teilstudie Deutschland

in der Volkswirtschaft Beschäftigten) und 16,5 Mio. ehrenamtlich Tätigen (jeder 5. Bundesbürger! – mit 2 Milliarden unentgeltlich geleisteten Arbeitsstunden) gezählt (vgl. Tab. 1). Da rund 80 Prozent aller zivilgesellschaftlich zu nennenden Bürgeraktivitäten im Rahmen von Drittsektor-Organisationen stattfinden, bilden diese den institutionellen Kern der Zivilgesellschaft“. Allerdings stammt mehr als die Hälfte der Einnahmen der Drittsektor-Organisationen aus staatlichen Zuwendungen bzw. aus der Sozialversicherung.

Betrachtet man die einzelnen Aufgaben- und Tätigkeitsfelder der Drittsektor-Organisationen, so ist es für unsere Fragestellung aufschlussreich, vor allem drei Gruppen von Organisationen zu unterscheiden.

Zum einen sind die Drittsektor-Organisationen in den Tätigkeitsfeldern *Gesundheitswesen* und *soziale Dienste* hervorzuheben. Zu ihnen zählen insbesondere die lokalen Organisationen („freie Träger“) der sechs Wohlfahrtsverbände, aber auch die Legion der sich meist unter dem Dach des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes sammelnden Selbsthilfegruppen. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip werden insbesondere die sozialen Dienste auf der lokalen Ebene bislang überwiegend von den Wohlfahrtsverbänden erbracht. Die in den Feldern *Gesundheitswesen* und *soziale Dienste* tätigen Organisationen des Dritten Sektors haben (1995) rund 1 Mio. hauptamtlich Beschäftigte, dies sind 65 Prozent aller im Drittsektor entgeltlich Beschäftigten. Außerdem wirken in ihnen rund 2,4 Mio. Ehrenamtliche mit. Das Verhältnis zwischen hauptamtlich Beschäftigten und Ehrenamtlichen liegt mithin in den Drittsektor-Organisationen insgesamt bei 1 zu 2,5. Unter den Drittsektor-Organisationen liegt der „Professionalisierungsgrad“ in den Wohlfahrtsverbänden deutlich höher. Dagegen überwiegt in den Selbsthilfegruppen die ehrenamtliche, also zivilgesellschaftliche Tätigkeit. Der Anteil der öffentlichen Mittel (staatliche bzw. kommunale Zuweisungen und Kostenerstattungen durch die Sozialversicherung) an den Einnahmen der Organisationen ist in diesen beiden Handlungsfeldern besonders hoch. Vor dem Hintergrund ihrer erheblichen finanziellen Abhängigkeit von öffentlichen Zuwendungen, der eingespielten Kooperations- und Vergabe-

muster der Kommunalverwaltung, aber auch ihrer fortschreitenden Professionalisierung und Bürokratisierung haben die Wohlfahrtsverbände vielfach Handlungsmuster entwickelt, die in kritischen Analysen zugespitzt als Wandel „von einer Institution bürgerschaftlicher Selbstorganisation zur professionellen Sozialbürokratie ..., sozusagen zur gesellschaftlichen Außenstelle staatlicher Sozialbürokratie“ (SACHSSE in: ENQUETEKOMMISSION 2001: 26) bezeichnet worden sind.

Zum anderen tritt der Bereich *Kultur und Erholung* hervor, zu dem jene Myriade von Sport-, Freizeit- und Hobby-Vereinen gehört, die insofern als „privatnützig“ (*private-regarding*) bezeichnet werden können, als die Mitgliedschaft und auch ehrenamtliche Mitwirkung in ihnen auch und gerade der Befriedigung der privaten Interessen dienen. Fast ein Drittel aller Drittsektor-Organisationen, nämlich rd. 160.000 Organisationen mit knapp 16 Millionen Mitgliedern, ist in diesem Bereich tätig. Sie finanzieren sich zur Hälfte aus den Mitgliedsbeiträgen. Den 77.000 hauptamtlich Beschäftigten stehen 5,8 Mio. Ehrenamtliche (Verhältnis 1 zu 75) gegenüber. Sowohl in der Finanzierung als auch in dem überwiegenden Anteil ehrenamtlicher Mitwirkung kommt die starke zivilgesellschaftliche Verortung der Drittsektor-Organisationen dieses Bereichs zum Ausdruck.

Schließlich seien die Organisationen in den Bereichen *Umwelt- und Naturschutz* sowie *Bürger- und Verbraucherinteressen* als eine Gruppe zusammengefasst, die sich „gemeinnützig“ Aufgaben verschrieben haben. Es handelt sich um rund 70.000 Organisationen mit 3,9 Mio. Mitgliedern, 35.000 Beschäftigten und 1,6 Mio. Ehrenamtlichen (Verhältnis 1 zu 46). An ihrer Finanzierung haben Mitgliedsbeiträge und Spenden einen erheblichen Anteil. Wegen ihres Engagements und ihrer Advokatenrolle für „gemeinnützige“ Interessen und Belange kommt diesen Organisationen als „institutionellem Kern der Zivilgesellschaft“ ein besonderer Rang zu.

In der Dynamik und Perspektive des Dritten Sektors zeichnet sich eine Spaltung und Asymmetrie ab.

Auf der einen Seite deutet sich bei den in die Erbringung von sozialen und Gesundheitsleistun-

gen eingebundenen Drittsektor-Organisationen eine weitere Erosion und Verkümmern ihrer zivilgesellschaftlichen Herkunft und Verortung in zweifacher, zwar gegenläufiger, jedoch gleichermaßen fataler Richtung ab. Aufgrund ihrer Abhängigkeit von öffentlicher Förderung und ihrer traditionellen fast symbiotischen Verklammerung mit dem Öffentlichen Sektor könnte ihre „Quasi-Verstaatlichung“ weiter fortschreiten. Zugleich könnten die Kommerzialisierung und Hinwendung zu marktähnlichen Entgelten ihre Umwandlung in Quasi-Marktinstitutionen und damit ihre weitere Entfernung aus der zivilgesellschaftlichen Herkunft befördern.

Auf der anderen Seite zeigen gerade solche Drittsektor-Organisationen ein starkes Wachstum in Zahl, Beschäftigten und Aktivitäten, in denen – so in den Bereichen von Umwelt und Naturschutz, Bürger- und Verbraucherinteressen, aber auch Kultur und Erholung – die Funktionen der Partizipation, Integration, Sozialisation und Interessenartikulation, also zivilgesellschaftliche Kernfunktionen, einen besonders hohen Stellenwert haben.

IV. Zivilgesellschaftliches Handlungspotential der Bürger

In Anknüpfung an ANHEIER et al. (2002: 87 ff.), die das zivilgesellschaftliche Potential mithilfe der Indikatoren *Selbstorganisation*, *Gemeinsinn* und *bürgerschaftliches Engagement* empirisch zu erfassen suchten, sei abschließend festgehalten:

- Die *Selbstorganisation* der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten wies in den letzten Jahren eine hohe (und absehbar weiterhin ungebrochene) Dynamik auf. So ist die Zahl der Selbsthilfegruppen und Initiativen von 25.000 im Jahr 1985 auf 60.000 im Jahr 1995 gestiegen.
- Aus repräsentativen Umfragen zum *Gemeinsinn* lässt sich ablesen, dass neben den auf individuellen Nutzen abstellenden Beweggründen Gemeinsinn-orientierte Motive einen hohen Stellenwert haben. So sagten jeweils mehr als acht von zehn Bürgern, dass sie sich engagieren, weil anderen zu helfen ihrem Leben einen Sinn gibt.
- Schließlich besagen neuere Untersuchungen, dass sich jeder dritte Bundesbürger (über 14

Jahre) in irgendeiner Form ehrenamtlich engagiert und hierfür im Durchschnitt knapp fünf Stunden Zeit in der Woche aufwendet.

Allerdings zeichnet sich im Grad und in der Häufigkeit des organisatorischen Kontexts der individuellen zivilgesellschaftlichen ehrenamtlichen Aktivitäten eine tiefreichende Veränderung ab. Die klassische ehrenamtliche Betätigung mit ihrer eher dauerhaften Einbindung in Vereine und Institutionen, aber auch in Parteien und Gewerkschaften usw. schwindet, während die eher losen, aus konkretem Anlass und um ein bestimmtes Projekt gebildeten Zusammenschlüsse und gestifteten Engagements einer „neuen“ Ehrenamtlichkeit in Bürgerinitiativen und anderen „Ad-hoc“-Gruppen kräftig zulegen – in Widerspiegelung jenes allgemeinen Wertewandels (H. KLAGES), in dem die Entscheidung des Einzelnen, sich ehrenamtlich einzulassen, weniger von vorgegebenen organisatorischen und verbandlichen Interessen als vielmehr durch seine biographische Situation und sein Selbstverwirklichungsinteresse bestimmt wird (SACHSSE in: ENQUETEKOMMISSION 2001: 27).

Insgesamt belegt die Gegenüberstellung des Diskurses über Zivilgesellschaft und deren *realer* gesellschaftlich-politischer Entfaltung, dass das in den verschiedenen Diskurssträngen entworfene Bild und Projekt, entledigt man es eines gewissen „schwärmerischen“ Überschwangs, in der gesellschaftlich-politischen Wirklichkeit und ihrer realistisch absehbaren Perspektive eine durchaus beachtliche zivilgesellschaftliche Entsprechung findet. Freilich zeigt sich bei ideen- und institutionengeschichtlicher Betrachtung der *aktuellen* Diskursstränge, dass in ihnen nicht selten seit langem bekannte und wirksame Entwicklungen und Erscheinungen in ein neues (und Neuigkeit reklamierendes und suggerierendes) sprachliches Gewand gekleidet werden, also „alter Wein in neue Schläuche gefüllt wird“. Andererseits ist zu erkennen und anzuerkennen, dass sich neue Begriffe und Termini in den Diskurssträngen über Zivilgesellschaft als durchaus geeignet und wirksam erwiesen haben, (heuristisch) den Blick für reale gesellschaftlich-politische Veränderungen zu öffnen und zu schärfen, diese deskriptiv-analytisch zu erfassen und normativ-präskriptiv das

Erfordernis und die Möglichkeit von Reformzielen und -strategien zu formulieren. Schließlich bietet die Analyse des Diskurses über Zivilgesellschaft auch Anschauung von der Gefahr, dass das zivilgesellschaftliche Potential – zumal unter dem Druck budgetärer Einsparungen – für kurzfristiges politisches Krisenmanagement in Dienst genommen wird und dabei Schaden nehmen kann.

Literatur

- ANHEIER, H.; PRILLER, E.; ZIMMER, A. (2002): Zur zivilgesellschaftlichen Dimension des Dritten Sektors. In: Klingemann, H.-D.; Neidhard, F. (Hrsg.): Zur Zukunft der Demokratie. Berlin, S. 71–98.
- BLANKE, B.; EVERS, A.; WOLLMANN, H. (Hrsg.) (1986): Die Zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik. Opladen.
- BOGUMIL, J.; HOLTkamp, L.; SCHWARZ, G. (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune. Berlin.
- COHEN, J.; ARATO, A. (1992): Civil Society and Political Theory. Cambridge.
- ENQUETEKOMMISSION „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.) (2001): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen.
- ENQUETEKOMMISSION „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (2002): Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen.
- ETZIONI, A. (1975): Die aktive Gesellschaft: eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse. Opladen.
- HAUS, M. (Hrsg.) (2002): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Opladen.
- PRILLER, E. (2002): Zum Stand empirischer Befunde und sozialwissenschaftlicher Theorie zur Zivilgesellschaft und zur Notwendigkeit ihrer Weiterentwicklung. In: Enquetekommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen, S. 40–54.
- PUTNAM, R. (1993): Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton.
- SCHMALS, K.; HEINELT, H. (Hrsg.) (1997): Zivile Gesellschaft. Entwicklung, Defizite, Potentiale. Opladen.
- SCHRÖDER, G. (2000): Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft. In: Frankfurter Hefte, N. 4, S. 200–207.
- THIERY, P. (2002): Zivilgesellschaft. In: Nohlen, D.; Schultze, R.-O. (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft, Bd. 2, München, S. 1110 ff.
- WOLLMANN, H. (2002): Die Bürgergemeinde – ihr Doppelcharakter als politische Kommune und (zivil-)gesellschaftliche Gemeinde. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Jg. 41, H. 2, S. 23–43.

Hellmut Wollmann