FRITZ W. SCHARPF

Politische Bedingungen der Wirksamkeit raumordnerischer Steuerungsinstrumente *

1.

Mit der Verabschiedung des Bundesraumordnungsprogramms (BROP) und dem weitgehend abgeschlossenen Aufbau der Landes- und Regionalplanung steht nunmehr das in den 60er Jahren konzipierte Instrumentarium der raumordnerischen Steuerung zur Verfügung. Inzwischen haben sich jedoch die Steuerungsaufgaben selbst wesentlich verändert. An die Stelle des demographischen und ökonomischen Wachstumsdrucks der 60er Jahre sind die Probleme einer schrumpfenden Bevölkerung und einer auch nach Überwindung der Rezession hohen Dauerarbeitslosigkeit getreten. Zugleich verändert sich auch die Zusammensetzung des verbleibenden Entwicklungspotentials. Während das rasche Wirtschaftswachstum und die Vermehrung der Arbeitsplätze in den 50er und 60er Jahren von der generellen Expansion des industriellen Sektors getragen waren, gehen hier seit Anfang der 70er Jahre mehr Arbeitsplätze verloren als neue geschaffen werden. Neue Arbeitsplätze entstehen (wenn auch nicht rasch genug) im Dienstleistungssektor und in besonders innovationsfähigen und know-how-intensiven Industriebranchen. Dieser Strukturwandel erhöht die wirtschaftliche Bedeutung von Agglomerationsvorteilen und verstärkt damit noch die Sogwirkung der großen Ballungsgebiete und der Ballungsrandzonen. Das Ziel der Raumordnung, die regionalen Unterschiede in der Infrastrukturausstattung, der Wirtschaftsstruktur und den Umweltbedingungen abzubauen, das schon unter den Bedingungen des globalen Industriewachstums schwer zu verwirklichen war, ist damit noch schwieriger geworden. Und wenn nach den derzeitigen Prognosen um die Mitte der 80er Jahre die strukturelle Dauerarbeitslosigkeit durch einen chronischen Mangel an Arbeitskräften abgelöst werden sollte, werden sich die Entwicklungsunterschiede zwischen den Wachstumsregionen und den zurückgebliebenen Gebieten wahrscheinlich weiter verschärfen.

2.

Die Bundesrepublik könnte sich trotz allem mit ihren räumlichen Problemen eher abfinden als etwa Großbritannien, Frankreich oder Italien. Die relativ große Zahl unserer primären Ballungszentren und ihre gute räumliche Verteilung beschränken auch bei einer fortschreitenden Konzentration der wirtschaftlichen Entwicklung auf die Agglomerationsgebiete und einer entsprechenden Passiv-Sanierung der ländlichen Räume das Ausmaß der zu erwartenden großräumigen Disparitäten. Dennoch bleiben die Verminderung der Lebenschancen nichtmobiler Bevölkerungsgruppen und die Entwertung privater und öffentlicher Investitionen in den sich entleerenden Gebieten gravierende menschliche und ökonomische Kosten des Konzentrationsprozesses. Will man sie nicht hinnehmen, dann müssen allerdings zwei Implikationen deutlicher gesehen und akzeptiert werden, als sie vom BROP und den vorliegenden Landesentwicklungsplänen bisher formuliert worden sind:

- Anders als bis Anfang der 70er Jahre angenommen, kann die Entwicklung zurückgebliebener Regionen nicht mehr aus den Zuwächsen des Gesamtentwicklungspotentials gespeist werden. Bei schrumpfender Bevölkerung und tendenziell stagnierendem Wirtschaftswachstum sind Disparitäten nur noch durch eine massive Umverteilung zu Lasten der Ballungsregionen abzubauen.
- Selbst wenn diese Konsequenz akzeptiert und der Versuch einer Umverteilung ernsthaft unternommen würde, bliebe er wirkungslos, wenn das verfügbare Entwicklungspotential nicht auf eine sehr begrenzte Anzahl neuer Entwicklungszentren konzentriert würde. Die gesteigerte Bedeutung von Agglomerationsvorteilen für jene Wirtschaftsbereiche, die in der Bundesrepublik künftig noch Wachstumschancen haben werden, läßt Versuche einer breit gestreuten Förderung von Entwicklungszentren von vornherein aussichtslos erscheinen.

Die Notwendigkeit der Umverteilung und die Notwendigkeit der Konzentration des Entwicklungspotentials erhöhen sowohl die instrumentellen als auch die politischen Schwierigkeiten der Raumordnung.

3.

Auch wenn man von den besonderen Durchsetzungsproblemen der Raumordnung zunächst absieht, ist es nicht sicher, ob das in der Bundesrepublik derzeit verfügbare staatliche Steuerungsinstrumentarium ausreicht, um eine massive räumliche Umverteilung von Bevölkerungs- und Wirtschaftspotentialen entgegen dem „naturwüchsigen" Konzentrationstrend zu erreichen. Im Vergleich zu einigen anderen Ländern sind bei uns die Instrumente einer direkten Steuerung wenig entwickelt, während unter den absehbaren ökonomischen Bedingungen die verfügbaren indirekten Steuerungsinstrumente in ihrer Wirkung beschränkt erscheinen.

- Instrumente einer direkten Steuerung der Raumnutzung (Wanderungs- und Niederlassungsgebote und -verbote) sind in der Bundesrepublik oberhalb der

* Kurzfassung eines Referats zur wissenschaftlichen Plenarsitzung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung am 14. 10. 1976 in Mainz.

Ebene der kommunalen Bauleitplanung nur in begrenztem Maße verfügbar – so etwa bei der Beschränkung des Ausländeranteils für Ballungsgebiete. Wir benutzen bisher weder die in Großbritannien (Industrial Development Certificates) oder in Frankreich eingesetzten Negativ-Steuerungsinstrumente zur Beschränkung des Wachstums der großen Ballungsgebiete, noch können wir (wie etwa Italien) die Standortentscheidungen eines quantitativ bedeutsamen Sektors staatlicher und halbstaatlicher Unternehmen unmittelbar im Sinne regionalpolitischer Zielsetzungen beeinflussen. Die ideologische Zuspitzung der neueren Diskussion zum Thema „Investitionslenkung" läßt hier auch für die absehbare Zukunft kaum wesentliche Änderungen erwarten.

- Die indirekte Steuerung der Raumentwicklung verzichtet auf imperative Gebote und Verbote und verwendet statt dessen positive oder negative Entwicklungsanreize in der Form des Angebots (Verbilligung) oder der Verknappung (Verteuerung) von Faktoren oder Ressourcen, deren Verfügbarkeit Wanderungs-, Standort- oder Investitionsentscheidungen beeinflussen kann. Die Wirksamkeit derartiger indirekter Steuerungsinstrumente ist theoretisch kaum geklärt und praktisch schwer zu bestimmen. Die Schwierigkeit liegt darin, daß raumrelevante Einzelentscheidungen von Haushalten und Unternehmen und erst recht die Raumentwicklung im ganzen von einer Vielzahl verschiedenartiger Faktoren beeinflußt werden, die nur zu einem geringen Teil füreinander substituierbar sind. Deshalb sind auch finanzielle Anreize nicht in jedem Falle wirksam, da sie nur diejenigen Bestimmungsfaktoren der Raumentwicklung beeinflussen können, die auf dem Markt gehandelt werden oder die durch einen marktfähigen Faktor substituiert werden können.

Daraus folgt für die Steuerung: Bei mangelnder Substituierbarkeit bestimmt der knappste Faktor das erreichbare Entwicklungsniveau. Solange dieser Engpaß nicht erweitert werden kann, würde ein Überangebot anderer, ausreichend vorhandener Faktoren die Entwicklung nicht fördern. Ebenso wenig würde der Versuch einer Verknappung von im Überschuß vorhandenen Ressourcen Entwicklungstendenzen bremsen, die jedoch durch die gezielte Verknappung eines Minimumfaktors mit unmittelbarer Wirkung gesteuert werden könnten.

Die Schwierigkeiten einer Wirkungsanalyse indirekter Steuerungsinstrumente ergeben sich einmal daraus, daß die Substitutionsbeziehungen zwischen einzelnen Entwicklungsfaktoren schwer durchschaubar und damit die jeweiligen Minimumfaktoren schwer bestimmbar sind. Zum anderen können die Minimumfaktoren im Zeitablauf rasch wechseln. Während in der unmittelbaren Nachkriegszeit die Verfügbarkeit von Wohnraum und Nahrungsmitteln die Wanderungsbewegungen bestimmte, waren um die Mitte der 50er Jahre die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen und zu Beginn der 60er Jahre die Verfügbarkeit von Arbeitskräften die Minimumfaktoren der Raumentwicklung. Nachdem dieser Engpaß durch den Import von Gastarbeitern erweitert worden war, wurden seit Mitte der 60er Jahre die Infrastrukturausstattung und die Umweltqualität in den großen Ballungsgebieten zum neuen Minimumfaktor. Im Winter 1973 erschien die Energieversorgung als neuer Engpaß, und wenig später erwiesen sich die unterschiedlich rückläufigen Exportchancen wichtiger Industriebranchen als Minimumfaktor der regionalen Entwicklung. In den vor uns liegenden Jahren werden möglicherweise die Verfügbarkeit neuer Technologien, die Innovationsfähigkeit der Unternehmen und das Angebot qualifizierter Arbeitskräfte den Entwicklungsengpaß darstellen, während in der zweiten Hälfte der 80er Jahre das Arbeitskräfteangebot im ganzen wiederum die Entwicklungsmöglichkeiten limitieren könnte.

Selbstverständlich handelt es sich bei den vorstehenden Aussagen um Globalhypothesen, die sektoral und regional noch erheblich weiter differenziert werden müßten, ehe sie empirisch überprüft werden können. Dennoch reichen die Beispiele aus, um die Notwendigkeit präziser Engpaßanalysen als Voraussetzung wirksamer indirekter Steuerung zu illustrieren. Positive und negative Anreize nützen wenig oder gar nichts, wenn sie nicht bei den jeweiligen Engpässen der Raumentwicklung ansetzen. Dadurch werden eine ganze Reihe potentieller Steuerungsinstrumente der Raumentwicklung in ihrer Wirksamkeit abgewertet. Dies gilt insbesondere für:

- das Instrumentarium der Bauleitplanung, deren potentieller Steuerungseffekt durch ein Überangebot an Bauland aufgrund genehmigter Bebauungs- und Flächennutzungspläne in den Ballungsgebieten untergraben wird. Wenn die Stadt München ihre Einwohnerzahl innerhalb genehmigter Bebauungspläne noch verdoppeln könnte, dann hat die Bauleitplanung ihren Wert als Steuerungsinstrument der Raumentwicklung insoweit verloren. Ähnliches gilt für
- die Wohnungsbauförderung, die zumindest derzeit nicht auf einen Engpaß der Raumentwicklung gerichtet ist, oder für
- wichtige Bereiche der öffentlichen Infrastruktur, die bei schrumpfenden Bevölkerungszahlen und stagnierendem Wirtschaftswachstum in fast allen Regionen derzeit im Überschuß vorhanden ist.

Der Überschuß an öffentlichen Infrastruktureinrichtungen, Wohnungsangebot und Baulandangebot könnte die unmittelbare Förderung privater Investitionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" besonders wirksam werden lassen. Allerdings ist auch Finanzkapital derzeit nicht so knapp und sind die Fördersätze nicht so hoch, daß erst staatliche Prämien die Durchführbarkeit oder die Rentabilität (andernfalls unterbleibender) Investitionsvorhaben sichern könnten. Der Einfluß der Förde-

rung auf die regionale Verteilung der Investitionsmaßnahmen bleibt also im wesentlichen abhängig von anderen Faktoren, die die Rentabilität von Investitionen bestimmen. Zu ihnen gehören unter den derzeitigen Bedingungen der wirtschaftlichen Entwicklung in erster Linie der Zugang zu neuen Technologien sowie die Verfügbarkeit von technologiespezifischem Know-how und von Risikokapital, die jedenfalls für kleine und mittlere Unternehmen einen wesentlichen Engpaß darstellen. Ein anderer Engpaß bleibt trotz hoher Dauerarbeitslosigkeit die Verfügbarkeit spezifisch qualifizierter Arbeitskräfte. Im Gegensatz zur Infrastruktur- und Kapitalausstattung (die derzeit in der Bundesrepublik nicht generell knapp erscheinen) sind allerdings die spezifisch innovations- und arbeitsmarktpolitischen Bestimmungsfaktoren der regionalen Wirtschaftsentwicklung bisher noch kaum ins Blickfeld der raumordnerischen Steuerung getreten.

4.

Das Steuerungsproblem der Raumordnung gegenüber den Wanderungs-, Standort- und Investitionsentscheidungen der privaten Haushalte und Unternehmen wiederholt sich innerhalb des öffentlichen Sektors selbst im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen und im Verhältnis der für Raumordnung, Landesplanung und Stadtentwicklungsplanung zuständigen Abteilungen und Dezernate zu den für raumwirksame Maßnahmen unmittelbar zuständigen Fachbehörden. Hinter diesen Steuerungsproblemen stehen sicherlich in der Regel auch die institutionellen Eigeninteressen der beteiligten Organisationseinheiten, die in der Raumordnungsliteratur (wie auch anderswo) als engstirniger Ressortegoismus, Provinzialismus und Lokalpatriotismus beklagt werden. Zugleich sind die Durchsetzungsprobleme der Raumordnung jedoch auch der Ausdruck legitimer Zielkonflikte, deren Unterdrückung mit erheblichen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Kosten bezahlt werden müßte.

Schon innerhalb der Raumordnung selbst ist der Zielkonflikt zwischen der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auszutragen. Während das Wachstumsziel zumindest unter den derzeit absehbaren Bedingungen eine sehr starke Konzentration des knappen Entwicklungspotentials auf wenige Entwicklungszentren verlangt, müßte das eher sozialstaatlich orientierte Versorgungsziel gleichzeitig den Ausbau einer relativ großen Zahl zentraler Orte in den entwicklungsschwachen Räumen und die Verbesserung der Lebensqualität in den überlasteten Ballungszentren fordern. Das Bundesraumordnungsprogramm (BROP) zeigt, daß die Raumordnung bei allen Lippenbekenntnissen zur Wachstums-pol-Konzeption doch nicht in der Lage ist, die Passiv-Sanierung der ländlichen Räume und eine „Verelendungsstrategie" gegenüber den Ballungszentren zum Programm zu erheben.

Dieser Zielkonflikt setzt sich in der vertikalen Dimension zwischen Bund, Ländern, Planungsregionen, Kreisen und Gemeinden fort. Nicht nur die „Kirchturmpolitiker", sondern auch die im rechten Glauben der Raumordnung gefestigten Landesplaner, Regionalplaner und Stadtentwicklungsplaner treten in der vertikalen Abstimmung als Anwälte der besonderen Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten ihres Raumes auf. Je deutlicher die Notwendigkeit der Umverteilung und der „Diskriminierung" in der Raumordnung hervortritt, desto härter werden diese Verteilungskonflikte sein. Verschärft werden die unvermeidlichen Verteilungskonflikte allerdings durch Probleme der territorialen Gliederung. Solange die Grenzen von Bundesländern und Regierungspräsidien nicht nur großräumige Verflechtungen, sondern sogar die Kerne großstädtischer Ballungsgebiete zerschneiden, kann das Idealziel einer Kongruenz zwischen raumordnerisch sinnvollen Analyse- und Planungsräumen einerseits und Verwaltungsräumen andererseits nicht erreicht werden. Da die Umsetzung von Raumordnungsplänen am Ende in den Verwaltungsräumen erfolgen muß, stehen die Raumordner auf den unteren Ebenen (falls sie durchsetzungsorientiert planen wollen) vor der Notwendigkeit, auch ihre Planungen auf die Grenzen der politisch-administrativen Entscheidungsräume zu beziehen. Wenn dabei wichtige funktionale Verflechtungen mißachtet (und Probleme beim Nachbarn abgeladen) werden, ergeben sich akute Koordinationskonflikte zwischen den raumordnerischen Planungssystemen.

Während aber die Raumplaner ihre horizontalen und vertikalen Zielkonflikte wenigstens noch innerhalb eines weitgehend gemeinsamen Problemverständnisses und Informationsbestandes diskutieren können, fehlt diese Voraussetzung bei den Zielkonflikten zwischen der Raumordnung und den Fachressorts. Hinter ihnen steht der prinzipielle und unaufhebbare Konflikt zwischen der territorialen und der funktionalen Perspektive bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. In der Bundesrepublik ist durch die föderalistische Gliederung und durch die immer noch erhebliche Bedeutung der Einheit der Verwaltung auf den mittleren und unteren Ebenen die Territorialperspektive stärker institutionalisiert als in vielen vergleichbaren Ländern. Insofern hat auch die Raumordnung bei uns in der allgemeinen Innenverwaltung einen vergleichsweise einflußreichen potentiellen Verbündeten. Dennoch ist die funktionale Orientierung bei uns wie überall im Vormarsch. Fast alle modernen Staatsaufgaben – Sozialpolitik, Gesundheitspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Wirtschaftspolitik, Technologiepolitik oder Energiepolitik – haben zwar außerordentlich wichtige territoriale Bezüge, aber sie werden in der öffentlichen Diskussion wie im Selbstverständnis der auf sie spezialisierten politisch-administrativen Akteure fast ausschließlich funktional definiert. Das bedeutet, daß raumordnerische Wünsche zumindest dann auf wenig Verständnis treffen, wenn ihre Berücksichtigung mit einer Beeinträchtigung der funktionalen Effektivität verbunden wäre. Solche Fälle sind nicht selten. Konjunkturprogramme verlören an Wirksamkeit, wenn sie auf

raumordnerische Entwicklungsregionen beschränkt werden müßten; der Soziale Wohnungsbau könnte seine Planziele nicht mehr erreichen, wenn er sich auf die im Standortprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen ausgewiesenen zentralen Standorte mit ihren hohen Baulandpreisen konzentrieren müßte; und unter hochschul- und forschungspolitischen Gesichtspunkten war die (regionalpolitisch vielleicht sinnvolle) Wahl des Universitätsstandorts Konstanz sicherlich nicht die optimale Lösung.

Allerdings impliziert die funktionale Orientierung der meisten Fachaufgaben auch oft ein weitgehendes Desinteresse gegenüber Standortfragen zumindest auf der Bundesebene. Dem entspricht der Widerstand der Länder gegen die Festlegung von Einzelvorhaben in Bund/Länder-Programmen. Damit eröffnet sich den Raumplanern auf den unteren Ebenen ein erheblicher Spielraum für die räumliche Steuerung und Koordination funktionaler Programme. Wenn dieser Spielraum doch nicht im Sinne der Landesraumordnung genutzt wird, so liegt dies jedenfalls nicht an der Durchschlagskraft funktionaler Prioritäten des Bundes.

Anders verhält es sich in jenen Aufgabenbereichen, bei denen die funktionale und die territoriale Perspektive untrennbar miteinander verbunden sind – insbesondere also bei der Verkehrspolitik, der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik oder auch der Landwirtschaftspolitik. Diese Aufgabenbereiche sind von der Raumordnung und Landesplanung her gerade deshalb besonders schwer zu koordinieren, weil sie selbst eine territoriale Perspektive entwickeln müssen, die jedoch (da ihr Gegenstandsbereich enger begrenzt ist) nicht identisch sein kann mit der umfassenderen Perspektive der Raumordnung. Statt auf Desinteresse für Standortfragen trifft die Raumordnung hier also auf detaillierte, wissenschaftlich abgesicherte und in politischen Konsensbildungsprozessen verfestigte raumbezogene Konzeptionen, die nur durch die Mobilisierung eines außerordentlich hohen Durchsetzungspotentials erschüttert werden könnten. Dieses Durchsetzungspotential hat die Raumordnung bisher nicht gewinnen können.

5.

Die Zielkonflikte der Raumordnung wirken sich schon im Prozeß der Aufstellung von Bundesraumordnungsprogrammen, Landesentwicklungsplänen, Regionalplänen und Stadtentwicklungsplänen aus. Der langwierige und schwierige Prozeß der Aufstellung des BROP kann hier als ein typisches Beispiel genommen werden. Hier verfolgte die für Raumordnung zuständige Abteilung im Bund zunächst durchaus ein anspruchsvolles, an der Wachstumspol-Theorie orientiertes Konzept, das für verhältnismäßig konkrete Festlegungen einen hohen Grad an Verbindlichkeit gegenüber den Bundesressorts und gegenüber den Ländern anstrebte. Am Ende des Prozesses wurde ein Programm verabschiedet, bei dem das Wachstums- und das Versorgungskonzept beinahe gleichgewichtig erscheinen, dessen Festlegungen von Entwurf zu Entwurf abstrakter und unbestimmter formuliert wurden und dessen Verbindlichkeit am Ende auf die eines bloßen Orientierungsrahmens reduziert wurde, den die „Fachplanungen der Bundesressorts sowie die Landesplanung in den Ländern beachten ... sollen". Insbesondere bleibt die für den Charakter der Raumordnung im Bund alles entscheidende Festlegung der Entwicklungszentren den Ländern überlassen, und die Kriterien dafür werden im Programm so wenig trennscharf umschrieben, daß für die künftige Entwicklung fast alle vertretbaren Optionen offenbleiben. Dies ist der charakteristische Inhalt eines Programms, zu dessen Verabschiedung die Zustimmung sowohl der betroffenen Bundesressorts wie der Länder erforderlich war. Da jeder dieser Beteiligten bestimmte Positionen im Feld der raumordnerischen Zielkonflikte vertrat, war der für die Verabschiedung erforderliche einhellige Konsens nur durch die systematische Ausklammerung aller wichtigen Ziel- und Interessenkonflikte zu erreichen. Den gleichen Mechanismus haben wir immer wieder bei unseren Untersuchungen in anderen Bereichen der Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern festgestellt. Er scheint auch auf der Ebene der Landesentwicklungsplanungen wirksam zu sein, die ebenfalls dazu tendieren, Zielkonflikte durch abstrakte Formulierung, durch die gleichzeitige Aufnahme widersprüchlicher Zielsetzungen, durch die Fortschreibung überoptimistischer Entwicklungsprognosen und durch die Formulierung von Maximalprogrammen ohne zeitliche und finanzielle Prioritäten auszuklammern oder zu vertagen. Über die Raumordnungskonzeption wird also in aller Regel auf der Ebene der formellen Programme noch gar nicht entschieden. Sie entsteht erst in einem Prozeß der Konkretisierung durch die faktisch raumwirksamen Programme und Maßnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Die reale Bedeutung der Raumordnung wird also zu einer Frage ihres späteren (durch die Programmaufstellung noch nicht garantierten) Einflusses auf raumwirksame Maßnahmen.

Dem entsprechen der „Koordinierungsauftrag" des Bundesraumordnungsministers und die zumeist weitergehenden formellen Prüf- und Koordinationszuständigkeiten der Landesplanungsbehörden. Unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung der Koordinationskompetenzen steht die Raumordnung hier jedoch vor schwierigen Durchsetzungsproblemen. Bei dem für unsere Verwaltung immer noch typischen Verfahren der „Spätkoordination" werden die konkreten, raumwirksamen Programme, Maßnahmen und Projekte zunächst von den fachlich zuständigen Behörden (zumeist auf der unteren Ebene) ausgearbeitet und mit den für sie wichtigsten politischen Instanzen und Interessen abgestimmt, ehe sie dann in einem förmlichen Raumordnungsverfahren geprüft werden. Ähnliches gilt auf Bundesebene in den wenigen Fällen, in denen eine förmliche Beteiligung des Raumordnungsministers vorgeschrieben ist. In diesem Verfahren erweist sich nun die geringe Präzision ihrer

Programme für die Raumordnungsbehörde als ein taktischer Nachteil. Gewiß kann sie einzelnen Vorhaben widersprechen und im Konfliktfall eine verbindliche Entscheidung des Kabinetts herbeiführen, aber sie müßte sich vor diesem Forum gegenüber konkreten, für die dahinter stehenden Interessenten attraktiven und für das Entscheidungsgremium plausiblen Projekten und Vorhaben auf abstrakte und vielfältig interpretierbare Formeln im Raumordnungsprogramm berufen und würde dabei die notwendige Unterstützung des Entscheidungsgremiums rasch verlieren. Überdies könnte der Versuch einer Spätkoordination raumwirksamer Maßnahmen der Behörde ohnehin nur negativen Einfluß sichern, nicht aber die Möglichkeit einer positiven Förderung und Beschleunigung der unter Raumordnungsgesichtspunkten besonders vordringlichen Entwicklungsaufgaben.

Mit der bloßen Forderung nach mehr „Frühkoordination" wären diese Durchsetzungsprobleme der Raumordnung allerdings noch nicht auszuräumen. Die personelle und fachliche Kapazität der Raumordnungsbehörden wäre weit überfordert, wenn sie versuchen würden, an der Entwicklung raumwirksamer Programme und Maßnahmen in allen Fachbehörden mit der Intensität mitzuarbeiten, die einen wesentlichen Einfluß auf Inhalt und räumliche Verteilung der Vorhaben gewährleisten würde. Erst recht wären die Landesplanungsbehörden überfordert, wenn sie schon die Entwicklung kommunaler Projekte begleitend betreuen sollten. Der Kompromißcharakter und die mangelnde Konkretheit der formellen Raumordnungsprogramme lassen sich also innerhalb der derzeitigen Struktur auch durch die nachfolgenden Koordinationsbemühungen der Raumordnungsbehörden kaum noch im Sinne einer effektiven Steuerung raumwirksamer Programme und Maßnahmen korrigieren.

6.

Wenn diese sehr abstrakte Beschreibung der Durchsetzungsprobleme der Raumordnung die (durchaus verschiedenartigen) Sachverhalte im ganzen zutreffend charakterisiert, und wenn man an der Notwendigkeit einer wirksameren Raumordnung festhalten will, dann bieten sich auf der Grundlage der hier vorgetragenen Überlegungen etwa die folgenden strategischen Möglichkeiten an:

- Die Raumordnung könnte versuchen, das Instrumentarium der direkten Steuerung entwicklungsrelevanter Standortentscheidungen zu erweitern und dabei die Federführung für die Raumordnungsbehörden zu gewinnen. Neben der Beschränkung des Gastarbeiterzuzugs in Ballungsgebieten käme hier die raumordnerische Genehmigungspflicht für wichtige private Investitionsvorhaben etwa nach der Art der britischen Industrial Development Certificates in Frage. Zumindest könnten und sollten aber die Standortentscheidungen staatlicher oder staatlich finanzierter Einrichtungen und öffentlicher Unternehmen einer raumordnerischen Genehmigung bedürfen.
- Aus der Gesamtheit möglicher indirekter Steuerungsinstrumente sollte die Raumordnung diejenigen identifizieren, die die wahrscheinlichen Engpaßfaktoren der Raumentwicklung besonders nachhaltig beeinflussen können. Statt des aussichtslosen Versuchs, auf alle potentiell raumwirksamen Maßnahmen des Bundes und der Länder Einfluß zu gewinnen, sollten die Raumordnungsbehörden dann ihre Koordinationsbemühungen und ihr politisch-administratives Durchsetzungspotential soweit wie möglich auf jene Engpaß-Instrumente konzentrieren.
- Solange der Konsensbedarf formeller Raumordnungsprogramme nicht herabgesetzt werden kann, wird sich auch deren inhaltliche Qualität nur in engen Grenzen verbessern lassen. Ohne eigenes Sanktionspotential hängt die Durchsetzung raumordnerischer Ziele jedoch weitgehend von der Überzeugungskraft der Konzeption und der Argumente ab. Diese scheint zumindest bei den Raumordnungsberichten des Bundes eher gegeben als beim BROP. Die Raumordnung täte deshalb vielleicht gut daran, ihr eigenes Konzept unter Verzicht auf formelle Verbindlichkeit und auf die volle Abstimmung mit allen Interessenten schärfer herauszuarbeiten, um dann auf der Grundlage einer möglicherweise kontroversen, aber in sich schlüssigen Konzeption die Koordinationskonflikte im Einzelfall auszutragen.
- Schließlich könnte die Raumordnung versuchen, über die bloße Überzeugungsstrategie hinaus positiven Einfluß auf die Entwicklung raumordnungsrelevanter Projekte und Vorhaben zu gewinnen. Nach dem Vorbild der französischen DATAR könnte man hierfür den Raumordnungsbehörden einen finanziellen Plafond einräumen, dessen Mittel zur gezielten Förderung und Beschleunigung von Einzelprojekten und Vorhaben von vorrangiger raumordnerischer Bedeutung eingesetzt werden können. Um in der gegenwärtigen Haushaltslage den Vorwurf der Ausgabenvermehrung abzuwenden, könnte man vielleicht auch daran denken, einen bestimmten Prozentsatz der Mittel im Etat der fachlich zuständigen Ressorts mit einem Sperrvermerk zu versehen, der nur mit der Zustimmung der jeweiligen Raumordnungsbehörden aufgehoben werden darf. Auch auf diese Weise könnte die Bereitschaft der Fachbehörden erhöht werden, sich bei der Entwicklung raumwirksamer Projekte und Maßnahmen von sich aus an den Zielvorstellungen der Raumordnungsbehörde zu orientieren.

Keiner dieser Vorschläge würde die Zielkonflikte innerhalb der Raumordnung und zwischen Raumordnung und den funktionalen Perspektiven der Fachressorts oder den territorialen Perspektiven der unteren Gebietseinheiten beseitigen. Die Vorschläge könnten jedoch die Konfliktfähigkeit der Raumordnung und damit die Wahrscheinlichkeit erhöhen, daß raumordnerische Gesichtspunkte nicht in jedem Fall und gegenüber jedem beliebigen anderen Interessengesichtspunkt zurücktreten müssen.