

WERNER BUCHNER

Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik

Aspekte der Raumordnung unter besonderer Berücksichtigung des ländlichen Raumes

Kurzfassung

Die gegenwärtige Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik ist für die Raumordnung und speziell für den ländlichen Raum von großer Bedeutung. Sie wird vor allem daran zu messen sein, ob sie den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung Rechnung trägt.

Ein wesentliches Erfordernis ist es, den Kurs einer konsequenten Strukturpolitik für den ländlichen Raum durchzuhalten, damit das in den zurückliegenden Jahrzehnten Erreichte gesichert und ausgebaut werden kann. Dazu muß das Zonenrandgebiet weiterhin bevorzugt gefördert werden; dazu braucht der ländliche Raum weiter Entwicklungspriorität. Eine schwerpunktmäßige Umorientierung der GRW auf die sog. alten Industrieregionen entspräche nicht den Erfordernissen der Raumordnung, wie sie in den einschlägigen Gesetzen und Programmen verbindlich festgelegt sind.

Die in den Beschlüssen des Planungsausschusses vom 5. 6. 85 enthaltene stärkere Ausrichtung der GRW auf die Förderung des endogenen Potentials deckt sich mit den Bestrebungen der Raumordnung und Landesplanung. Allerdings muß aus der Sicht des ländlichen Raums betont werden, daß es sich dabei nicht um eine alternative, sondern nur um eine ergänzende Strategie handeln kann.

Entscheidender Punkt bei der Neuorientierung der regionalen Wirtschaftsförderung ist aus der Sicht des ländlichen Raums die angestrebte wirksamere Koordinierung mit anderen raumbedeutsamen Fachpolitiken. Die Erkenntnis, daß regionale Strukturpolitik mehr ist als nur regionale Wirtschaftsförderung, muß in der praktischen Politik wirksamer zum Tragen kommen. Hierin liegt der Schlüssel zum Abbau der großräumigen Disparitäten und einer angemessenen Entwicklung des ländlichen Raums in der Zukunft. Den raumwirksamen Fachpolitiken insgesamt muß ihre „räumliche Blindheit“ genommen werden.

Voraussetzung für eine bessere Koordinierung ist ein allgemein gültiger Orientierungsrahmen für den Einsatz der raumwirksamen Investitionen. Die Raumordnung sollte anerkennen, daß sie hier eine Bringschuld hat.

Die Grundsätze und Ziele der Raumordnung haben Normqualität. Sie richten sich nicht nur und nicht so sehr an die Raumordnungsbehörden, sondern an alle Beteiligten der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung. Die Raumordnung muß ihre Erfordernisse zeitgemäß und realistisch formulieren und in Kraft setzen. Sie muß aber auch dafür sorgen, daß von allen Beteiligten korrekt an ihrer Verwirklichung gearbeitet wird.

Die regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, die seit der Einführung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und der damit verbundenen Transformation von einer Notstands- zu einer Entwicklungspolitik durch weitgehende Stabilität gekennzeichnet war, ist in den letzten Jahren wieder in Bewegung geraten. Auslöser bildeten die Veränderungen in den gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen. Mit dem Rückgang des „mobilen Potentials“ wurde die Wirksamkeit der GRW zunehmend begrenzt; gleichzeitig sind mit den sog. altindustrialisierten Regionen neue Problemgebiete herangewachsen, die von der GRW nicht als solche identifiziert werden. Erste politische Reaktionen darauf, deren Bezug zu den Erfordernissen der Raumordnung allerdings durchaus fraglich erscheint, waren die Einbeziehung mehrerer verdichteter Regionen mit sektoralen Anpassungsproblemen in Form von Sonderprogrammen und Ausnahmeentscheidungen in die GRW. Das Stahlstandortprogramm bildete den Auftakt; es folgten das Sonderprogramm Bremen und die Aufnahme der Arbeitsmarkregion Gelsenkirchen.

Parallel dazu kam eine Grundsatzdebatte darüber in Gang, wie den veränderten Gegebenheiten durch eine systematische Neuorientierung der GRW Rechnung getragen werden kann. Marksteine in der Debatte setzten z. B. die Große Anfrage der Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag zur wirtschaftlichen Bedeutung und Entwicklung strukturschwacher Regionen vom Juni 1984¹ und ihre Beantwortung durch die Bundesregierung², die „Zonenrand-Denkschrift“ der Kammern und der kommunalen Spitzenverbände vom Oktober 1984³, das große Sachverständigen-Hearing des Bundestagsausschusses für Wirtschaft am 27. 2. 1985 in Bonn und nicht zuletzt die Beschlüsse des Planungsausschusses der GRW vom 25. 10. 1984 sowie vom 5. 6. 1985.

Für die Raumordnung bedeutet die Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik schon deshalb eine Herausforderung, weil zwischen beiden Bereichen ein enger Zusammenhang besteht. Die regionale Strukturpolitik als die wirtschaftliche Dimension der Raumordnung ist dem Zielsystem der Raumordnungspolitik verpflichtet. § 2 Abs. 1 GRW bestimmt ausdrücklich, daß die Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung mit den Zielen und Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmen müssen⁴. Es handelt sich hier um eine der wichtigsten Raumordnungsklauseln überhaupt⁵. Eine Beurteilung der

gegenwärtigen regionalpolitischen Neuorientierung setzt deshalb die Klärung der Frage voraus, ob und ggf. wie sich auch die Ziele bzw. die Strategien der Raumordnung und Landesplanung verändert haben.

Die Grundsätze und Leitbilder der Raumordnung sind im Raumordnungsgesetz (ROG)⁶ niedergelegt und im Bundesraumordnungsprogramm (BROP)⁷ konkretisiert worden. Zentrales Ziel ist die Verwirklichung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland, abgestellt auf die Bereiche regionale Wirtschaftsstruktur, Infrastruktur und Umweltqualität. Großräumige Disparitäten sollen durch verstärkte Mittelzuweisungen abgebaut werden.

Nach Berlin (West) und dem Zonenrandgebiet sowie neben den Gebieten mit besonderen Strukturschwächen in der Erwerbs- und/oder Infrastruktur wird dem ländlichen Raum als solchem im BROP Entwicklungspriorität eingeräumt:

„In den ländlichen Gebieten sind wirtschaftlich und infrastrukturell den übrigen Teilräumen entsprechend gleichwertige Lebensbedingungen anzustreben. Das Entwicklungspotential ist deshalb insoweit verstärkt dorthin zu lenken und schwerpunktmäßig einzusetzen“⁸.

Seit Inkrafttreten des BROP gab es intensive Diskussionen darüber, ob nicht angesichts der veränderten Rahmenbedingungen (Verknappung des Entwicklungspotentials) die Ziele für die gesamträumliche Entwicklung sowohl des Bundesgebietes als auch einzelner Teilräume einer grundlegenden Fortschreibung bedürfen. Vorschläge in dieser Richtung hat z. B. die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel gemacht⁹. Danach sollten das Oberziel der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen für bestimmte ländliche Regionen bewußt aufgegeben und die regionalpolitischen Anstrengungen auf die „entwicklungsfähigsten“ Räume, d. h. weitgehend auf die Verdichtungsräume, konzentriert werden.

Die Raumordnungspolitik in Bund und Ländern hat dieses Konzept einer großräumigen funktionalen Arbeitsteilung verworfen. Verbunden damit war eine klare Absage an die sogenannte passive Sanierung strukturschwacher und peripherer ländlicher Räume. Die bisherigen Grundsätze und Leitlinien der Raumordnung wurden ausdrücklich als weiterhin gültig deklariert. Entsprechende politische Willensbekundungen finden sich in den Bundesraumordnungsberichten 1978¹⁰ und 1982¹¹, im Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) zur Fortschreibung des BROP vom 12. 11. 1981¹² sowie in den „Programmatischen Schwerpunkten der Raumordnung“¹³, die von der Bundesregierung im Januar 1985 beschlossen wurden. Auf Länderebene kann beispielhaft auf die Fortschreibung des LEP Bayern vom Mai 1984¹⁴ hingewiesen werden, bei der die bisher gültigen Entwicklungsprioritäten für die 80er Jahre bekräftigt wurden:

„Verdichtungsräume und ländlicher Raum sollen sich in ihren Funktionen ergänzen und gemeinsam zur Entwicklung des gesamten Landes beitragen. Dabei ist der ländliche Raum, insbesondere die Gebiete, deren Struktur zur Erhaltung bzw. Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen nachhaltig gestärkt werden soll, sowie das Zonenrandgebiet bevorzugt zu entwickeln.“ (LEP, A II 1.7).

Die grundlegenden Zielvorstellungen der Raumordnung und Landesplanung besitzen nach wie vor Gültigkeit. Dagegen ist eine Neuorientierung auf der Ebene der raumordnungspolitischen

Handlungskonzepte zu beobachten, die unter die Stichworte fällt: „verstärkte Entwicklung des endogenen Potentials“ und „Beseitigung regionaler Engpässe“. Der Bundesraumordnungsbericht 1982 hat dazu ausgeführt:

„Allgemein kann eine an den regionalen Engpässen orientierte Raumordnungspolitik auf den Grundgedanken zurückgeführt werden, daß in erster Linie das vorhandene Potential einer Region zu stärken ist. Zu diesem Potential zählen die vorhandenen Unternehmen, die Ausbildung und Qualifikation der Arbeitskräfte und natürliche Ressourcen ebenso wie Erfahrung und Entscheidungskompetenz der Gemeinden und Kreise“¹⁵.

Leider hat der Raumordnungsbericht zu der entscheidenden Frage nach den künftigen räumlichen Prioritäten innerhalb einer Politik der regionalen Engpaßbeseitigung nicht eindeutig Stellung bezogen. Sind z. B. aus raumordnungspolitischer Sicht die größten Problemgebiete nach wie vor die peripheren ländlichen Räume, oder sind dies mittlerweile die altindustrialisierten Regionen oder sind beide Problemtypen als „gleichwertig“ einzustufen? Auch die neuen „Programmatischen Schwerpunkte der Raumordnung“ geben hierauf keine schlüssige Antwort.

Über Struktur und Ausmaß der Benachteiligung ländlicher Räume im Vergleich zu den Verdichtungsräumen — einschließlich der altindustrialisierten Regionen — liegen aus jüngerer Zeit eine Reihe von raumwissenschaftlichen Analysen vor, etwa das 1983 veröffentlichte „Diskussionspapier“ der BfLR und des Deutschen Landkreistages¹⁶. Als zusammenfassendes Ergebnis einer Bestandsanalyse und Prognose über Struktur und Ausmaß der Benachteiligung ländlicher Räume heißt es dort:

„Die Bevölkerungsentwicklung im ländlichen Raum führt zu einer überdurchschnittlichen Nachfrage nach Arbeitsplätzen. Demgegenüber steht ein quantitativ und qualitativ unzureichendes Angebot an außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen. Die Folge ist eine ungünstige Arbeitsmarktsituation mit hoher Arbeitslosigkeit, die vor allem die berufliche und soziale Integration junger Menschen erschwert. Ausbildungs- und Arbeitsplatzdefizite zwingen vor allem junge Menschen zur Abwanderung. ... Zu den Standortvorteilen des ländlichen Raumes zählen die hohe Wohn- und Umweltqualität... Gleichwohl sind die ländlichen Regionen im interregionalen Vergleich, was wirtschaftliche Leistungskraft und kommunale Steuerkraft betrifft, eindeutig die Schlußlichter. Spezifische wirtschaftsnahe Infrastrukturdefizite erschweren oft zusätzlich eine befriedigende regionalwirtschaftliche Entwicklung. Mittelfristig ist nicht zu erwarten, daß die an sich positive Arbeitsplatzentwicklung für eine angemessene Beschäftigung der wachsenden Zahl von Erwerbspersonen auch nur annähernd ausreicht.“¹⁷

Betrachtet man die Ergebnisse differenzierter, so wird deutlich, daß im Vergleich der altindustrialisierten Regionen mit den peripheren ländlichen Regionen letztere in den Bereichen Wirtschafts- und Infrastruktur nach wie vor die größeren Benachteiligungen aufweisen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß sich die Dynamik des Entwicklungsprozesses im ländlichen Raum teilweise günstiger darstellt. Diese Sichtweise wurde auch von der Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und FDP über die „Wirtschaftliche Bedeutung und Entwicklung strukturschwacher Regionen“ im Grundsatz bestätigt¹⁸.

Wie läßt sich vor diesem Hintergrund die gegenwärtige Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik beurteilen? Die Diskussion dreht sich um zwei Themenkomplexe:

1. Neuabgrenzung der Fördergebiete
2. Möglichkeiten der Effizienzsteigerung des Förderinstrumentariums.

1. Neuabgrenzung der Fördergebiete

Hier geht es vor allem um das Abgrenzungssystem mittels Indikatoren. Das bisherige Abgrenzungssystem — Gesamtindikator, bestehend aus zwei Indikatoren zur regionalen Einkommenssituation, zwei Indikatoren zur regionalen Arbeitsmarktsituation, ein Indikator zur regionalen Infrastrukturausstattung, jeweils mit einem Gewicht von 20 %, erfaßt neue arbeitsmarktpolitische Problemregionen wie Bochum, Dortmund, Duisburg oder Gelsenkirchen nicht als Fördergebiete. Sie konnten — wie einleitend bereits erwähnt — nur durch Sonderprogramme und Ausnahmeentscheidungen einbezogen werden. Um diesen Ausnahmezustand zu beseitigen, wird jetzt diskutiert, Arbeitsmarktaspekte im Abgrenzungssystem stärker zur Geltung zu bringen. Die Vorschläge reichen von der Streichung des Infrastrukturindikators bis zur ausschließlichen Verwendung der Arbeitslosenquote als Kriterium.

Wie provisorische Modellrechnungen zeigen, würden solche Vorschläge zu Lasten des ländlichen Raums gehen. Sie entsprechen aber weder den Erfordernissen der Raumordnung noch dem Planungsverständnis der GRW. Die Ausstattung eines Raumes mit Infrastruktur ist nach wie vor ein entscheidendes Kriterium für Entwicklungschancen und Förderbedürftigkeit. Trotz großer Fortschritte kann auch heute vor allem im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur keineswegs von einem weitgehenden Abbau der Unterschiede zwischen ländlichen Regionen und Verdichtungsräumen ausgegangen werden. Dazu ist nochmals auf die Bestandsanalyse des BfLR-Diskussionspapiers zu verweisen. Besonders bedeutsam sind die Disparitäten im innovationsrelevanten Forschungs- und Technologiebereich. Der Vorsprung der Verdichtungsräume ist hier beachtlich. Als Indiz dafür mögen die regionale Verteilung der universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen sowie der Mittel zur Forschungs- und Technologieförderung an Unternehmen der Wirtschaft stehen. Es ist sogar zu befürchten, daß die Disparitäten sich weiter vergrößern, wenn z. B. die derzeitigen Ausbaupläne der Bundespost im Bereich der neuen Telekommunikationstechniken nicht stärker erschließungsorientiert ausgerichtet werden.

Mit der Wahl der Arbeitslosenquote zum entscheidenden Abgrenzungsindikator würde man sich zunehmend von der zentralen Aufgabe der Regionalpolitik entfernen, die bestehenden Unterschiede in den gesamten Lebens- und Arbeitsbedingungen zwischen nach wie vor starken Verdichtungsräumen auf der einen Seite und den schwächeren ländlichen und peripheren Räumen auf der anderen Seite abzubauen. Die GRW würde von einem auf mittlere Sicht angelegten Instrument zum Abbau großräumiger regionalwirtschaftlicher Ungleichgewichte tendenziell zu einem Instrument des akuten Krisenmanagements auf dem Arbeitsmarkt. Es erscheint fraglich, ob dies noch dem Planungsverständnis der GRW entspräche, das O. Schlecht, einer ihrer Architekten, 1972 so beschrieben hat: „Unsere regionale Strukturpolitik ist keine Politik mehr zur eiligen Behebung von Notständen, keine ‚Feuerwehr‘ oder ‚Hansaplast-Politik‘ mehr, sondern eine ... mittelfristig angelegte Aktion.“¹⁹

Der gewünschte Abbau von regionalen Wohlstandsunterschieden wird nicht zu erreichen sein, wenn die Probleme ländlicher Gebiete, die nach wie vor durch Rückstände beim Einkommen,

in der Wirtschaftsstruktur und im Infrastrukturausbau geprägt sind, mit den Problemen zentral gelegener Verdichtungsräume gleichgesetzt werden, die zwar zum Teil mit großer Arbeitslosigkeit zu kämpfen haben, bei denen aber vergleichsweise hohe Wirtschaftskraft und überaus günstige Infrastrukturausstattung als positive Faktoren für eine Selbstheilung berücksichtigt werden müssen. Ein Verzicht auf die Indikatoren „Infrastrukturausstattung“ und/oder „Einkommenssituation“ bei der Neuabgrenzung der Fördergebiete muß deshalb aus der Sicht des ländlichen Raums abgelehnt werden.

2. Möglichkeiten der Effizienzsteigerung des Förderinstrumentariums

Hier konzentrierte sich die Diskussion vor allem auf die Möglichkeiten

- a) für eine Stärkung der in den Regionen vorhandenen ökonomischen Kräfte,
- b) für stärkere Anreize zur Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze,
- c) für eine stärkere Berücksichtigung regionalpolitischer Ziele in anderen Politikbereichen.

Der Planungsausschuß der GRW hat dazu in seiner Sitzung am 5. 6. 1985 eine Reihe von Entscheidungen getroffen.

Zu a):

Das Verhältnis von Erweiterungs-/Umstellungs- und Rationalisierungsinvestitionen sowie Neuansiedlungen in der GRW hat sich in den letzten Jahren ständig zu Lasten der letzteren verschoben. Das regionale Wachstum muß „mangels Masse“ heute und wohl auch in Zukunft stärker von den bestehenden Betrieben in einer Region getragen werden, und dabei nicht nur von der Industrie, sondern auch vom Dienstleistungs- und Handwerksbereich.

Gegenwärtig sind in der GRW nur Unternehmen mit überregionalem Absatz, die den sogenannten Primäreffekt erfüllen, förderfähig. Aber auch Unternehmen ohne Primäreffekt erbringen einen regionalwirtschaftlichen Beitrag in Form von Vorleistungen an Unternehmen mit Primäreffekt. Es wurde deshalb diskutiert, wie Unternehmen des Dienstleistungs- und Handwerksbereichs stärker als bisher in die Förderung einbezogen werden können. Ein Vorschlag lautete, den Schwellenwert beim Primäreffekt von 50 % auf 30 % zu reduzieren und die Liste der förderfähigen Dienstleistungsbereiche auszuweiten. Die von Bayern unterstützte generelle Senkung des Schwellenwerts fand keine Mehrheit im Planungsausschuß. Immerhin werden jedoch künftig Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe durch gewisse Regelungen (Einzelfallnachweis, Erweiterung der Positivliste im Dienstleistungsbereich) stärker als bisher in der GRW berücksichtigt.

Aus der Sicht der Raumordnung und hier speziell des ländlichen Raums ist dies ein Schritt in die richtige Richtung. Ob er ausreicht, eine spürbare Verbesserung in der Nutzung endogener Potentiale zu bewirken, bleibt abzuwarten.

Zu b):

Die GRW war in ihrer bisherigen Form in erster Linie auf die Förderung von Sachkapitalbildung ausgerichtet. Die Engpaßfaktoren der 80er Jahre sind aber eher das Humankapital, die Innovationsfähigkeit sowie die Forschungs- und Entwicklungsinintensität.

Zur Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze hat der Planungsausschuß verstärkte Förderanreize beschlossen. So können für die

notwendigen Investitionen pro zusätzlich geschaffenem hochwertigen Arbeitsplatz je nach Schwerpunktort zwischen 15 000 und 25 000 DM besondere Investitionszuschüsse gegeben werden. Des weiteren können nunmehr immaterielle Wirtschaftsgüter — wie z. B. Patente und Lizenzen —, Existenzgründungen, Technologie- und Gründerparks sowie Einrichtungen für den Einsatz der neuen Telekommunikationsmittel gefördert werden. Schließlich hat der Planungsausschuß einen von Bayern seit langem vorgebrachten Vorschlag akzeptiert, nach dem künftig eine Kumulation von regionaler Investitionszulage mit der Forschungs- und Entwicklungszulage möglich sein soll. Wenn der Gesetzgeber der Empfehlung des Planungsausschusses folgt — es ist hier eine Änderung des Investitionszulagengesetzes erforderlich — wird eine stärkere Förderung erreicht, wobei die Gesamtförderung in der Regel auf maximal 35 % der Investitionskosten beschränkt werden soll.

Für den ländlichen Raum sind diese Entscheidungen zum Abbau von Innovationshemmnissen wertvoll und wichtig. Wir wissen aus Untersuchungen²⁰, daß vor allem die dünn besiedelten ländlichen Regionen mit ihrem hohen Anteil kleiner und mittlerer Betriebe ein beträchtliches Forschungs- und Innovationsdefizit aufweisen. Sowohl der Zugang zu innovations- und technologielevanten Informationen als auch die Gewinnung von hochqualifizierten Arbeitskräften sind hier erheblich erschwert. Es entspricht deshalb in hohem Maß den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung, daß die Maßnahmen der GRW stärker auf diese Engpaßfaktoren ausgerichtet wurden.

Zu c):

Nach dem Beschluß des Planungsausschusses der GRW vom 5. 6. 1985 sollen regionalpolitische Zielsetzungen in anderen raumwirksamen Politikbereichen nach Möglichkeit stärker berücksichtigt werden. Dies gilt besonders für die Forschungs- und Technologiepolitik, die Arbeitsmarktpolitik, die Verkehrspolitik, die Infrastrukturpolitik im weitesten Sinne sowie die Agrarpolitik.

Dies ist der entscheidende raumrelevante Punkt in der Neuorientierungsdebatte. Quantitativ gesehen ist die regionale Wirtschaftsförderung im Zusammenspiel sämtlicher raumwirksamen Politiken und staatlicher Mittelflüsse nur Träger einer Nebenrolle. Der Gesamtumfang der raumwirksamen Investitionen, die im Rahmen des Bundeshaushalts abgewickelt werden, ist 1980 auf rund 25 Mrd. DM geschätzt worden. Die Quote der Länder dürfte eher noch höher liegen. Ein erheblicher Teil dieser Mittel ist raumwirksam, ohne final den räumlichen Zielen dienen zu wollen, wie das im Bundesraumordnungsgesetz, im Gesetz über die GRW und im Zonenrandförderungsgesetz verlangt wird. Ein großer Teil wirkt genau in die entgegengesetzte Richtung, d. h. agglomerierend zugunsten der Verdichtungsräume.

Beispiel sektorale Hilfen: Sie begünstigen strukturbedingt fast ausschließlich die Verdichtungsräume. Die Finanzhilfen des Bundes betrugen 1983, allein für Bergbau, Stahl, Werften und Luftfahrt rd. 2 500 Mio. DM, die Mittel für die GRW genau den zehnten Teil: 250 Mio. DM, wobei darin noch 9,3 Mio. DM für das Stahlstandortprogramm und 27 Mio. DM für Umzugshilfen Berlin enthalten sind. Ein einzelnes Bergbauunternehmen hat zwischen 1977 und 1982 im Rahmen der Koks-Kohle-Beihilfe Zuschüsse von 700 Mio. DM — und zwar zusätzlich zu Investitionshilfen — erhalten; das ist die Hälfte der Summe, die der Bund im gleichen Zeitraum landesweit für die GRW ausgegeben hat.

Die Beispiele zeigen, wie sehr die Mittel der GRW in ihrer Höhe und Wirksamkeit durch sektorale Hilfen relativiert werden.

Beispiel Forschungs- und Entwicklungspolitik: Das FuE-Budget des Bundes 1981 betrug 11 Mrd. DM. Davon erhielten die Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft rd. 4,5 Mrd. DM. Hauptempfänger waren die Bereiche Energieforschung mit 2,2 Mrd. DM, die Wehrforschung mit 1,6 Mrd. DM, Innovation und Rationalisierung mit 0,8 Mrd. DM, die Weltraumforschung mit 0,7 Mrd. DM und die Grundlagenforschung mit 0,6 Mrd. DM. Es ist schon aus den Empfängerbereichen ersichtlich, daß diese Milliardenbeträge in wenigen großen Verdichtungsräumen und wenigen Großunternehmen in diesen Gebieten eingesetzt werden und somit Wirkungen entgegen den Zielen der Raumordnungs- und Regionalpolitik entfalten. Betrachtet man speziell die Projektförderung des BMFT an Unternehmen der Wirtschaft, so ergibt sich folgendes Bild: Von den rd. 2,1 Mrd. DM (1980) flossen 766 Mio. DM nach Nordrhein-Westfalen. Von den 394 Mio. DM an Bayern gingen 305 Mio. DM an die Stadt und an den Landkreis München, an das gesamte bayerische Zonenrandgebiet jedoch nur ganze 8,4 Mio. DM!

Beispiel Planungen der Deutschen Bundesbahn: Die Deutsche Bundesbahn hat 1983 das Anhörungsverfahren zur Auflösung des Ausbesserungswerks Weiden i. d. OPf. im nordbayerischen Zonenrandgebiet (750 Arbeits- bzw. Ausbildungsplätze) eingeleitet. Grundlage für diese Maßnahme bildete die Studie einer privaten Beraterfirma, die zu dem Schluß gekommen war, daß nicht nur unter betriebswirtschaftlichen Kriterien, sondern auch unter spezifischer Beachtung regional- und strukturpolitischer Aspekte von den neun bundesdeutschen Ausbesserungswerken die Werke in Darmstadt, Duisburg, Kaiserslautern und Paderborn erhalten, die übrigen Werke — darunter die Zonenrandwerke in Weiden und Fulda — jedoch aufgelöst werden sollten. Zeitgleich mit der Eröffnung des Stilllegungsverfahrens für das AW Weiden erschien der Bundesraumordnungsbericht 1982. Nach den darin enthaltenen Strukturindikatoren — Bevölkerungsentwicklung, Binnenwanderung, Beschäftigungsentwicklung, Wirtschaftskraft, Einkommensniveau, Arbeitslosenquote — lag die Bundesraumordnungsregion Nr. 62 (Oberpfalz-Nord mit dem Standort Weiden) bei allen Indikatoren in der jeweils „schlechtesten“ Kategorie, während die Bundesraumordnungsregion Nr. 77 (Starkenburger Land mit dem Standort Darmstadt) bei allen Indikatoren erst- bzw. zweit-„beste“ Werte aufwies.

Weiden ist zudem 25 %-Schwerpunktort der GRW, Darmstadt kein Fördergebiet. Inzwischen konnte auf politischem Wege erreicht werden, daß der Bundesverkehrsminister seine Zustimmung zur Schließung des AW Weiden versagt. Der Vorgang bleibt dennoch ein Beispiel dafür, welche weitreichenden Auswirkungen dem peripheren ländlichen Raum erwachsen können, wenn Fachplanungen mit den Erfordernissen der Raumordnungs- und Regionalpolitik nicht abgestimmt werden.

Die Liste der Gegenläufigkeiten ließe sich noch erheblich verlängern. Mit der landläufigen begrifflichen Gleichsetzung von regionaler Strukturpolitik und regionaler Wirtschaftsförderung korrespondiert eine weitgehende politisch-praktische Gleichsetzung. Die GRW läuft aufgrund ihres partial-interventionistischen Ansatzes ständig Gefahr, daß ihre in den Fördergebieten ergriffenen Maßnahmen durch unkontrollierte Maßnahmen anderer raum- und strukturwirksamer Fachpolitiken konterkariert werden.

Dabei ist es keineswegs so, daß die regionale Wirtschaftspolitik das Problem nicht seit längerem erkannt hätte. Ein Blick in die letzten vier Rahmenpläne der GRW zeigt, daß dem Thema „Zusammenarbeit mit anderen raumwirksamen Politiken“ zunehmende Aufmerksamkeit gewidmet wird. Schon seit einigen Jahren liegt dem Planungsausschuß ein Gutachten vor, das die Konsistenz von Agrar-, Energie- und Verkehrspolitik mit der regionalen Wirtschaftspolitik überprüft hat. Eine Grundaussage des Gutachtens ist, daß für einen widerspruchsfreien Einsatz der verschiedenen öffentlichen Fördermittel die Schaffung eines gemeinsamen räumlichen Bezugsrahmens eine entscheidende Vorbedingung darstellt.

Hier liegt die eigentliche Berührungszone zwischen Raumordnung und GRW, mit ihren insoweit vergleichbaren Koordinierungsvorstellungen. Die als unbefriedigend empfundene Abstimmung der verschiedenen Politikbereiche unter räumlichen Zielvorstellungen hat — von Problemen des „Ressortegoismus“ einmal abgesehen — in der Tat ihren Grund in der fehlenden Kompatibilität der Planungsräume, der Zielindikatoren und der Verfahren zur Abgrenzung der Fördergebiete. Die Raumordnung muß selbstkritisch eingestehen, daß der im Raumordnungsgesetz begründete eindeutige Auftrag des Gesetzgebers, einen Orientierungsrahmen für die effektive Verwendung der raumwirksamen Bundesmittel zu schaffen, bis heute nicht erfüllt werden konnte. Die MKRO hat in ihrem Beschluß zur Fortschreibung des BROP vom 12. 11. 81²¹ erneut zum Ausdruck gebracht, daß hier nach wie vor eine Bringschuld der Raumordnung besteht. In diesem Sinne hatte sie auch in ihrer Entschließung zum ländlichen Raum vom 12. 11. 1979²² gefordert, die öffentlichen Investitionsplanungen mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung so abzustimmen, daß der Anteil des ländlichen Raums an den raumbedeutsamen Investitionen in einem angemessenen Verhältnis zu dem der Ordnungsräume steht. Auch sollten das Steuerrecht und die öffentlichen Tarifgestaltungen daraufhin überprüft werden, inwieweit regionale Gesichtspunkte stärker als bisher einfließen könnten.

Die Raumordnung kann die Absicht der regionalen Wirtschaftspolitik, von sich aus die Maßnahmen der GRW besser mit anderen Fachpolitiken koordinieren zu wollen, nur begrüßen. Sie sollte sich aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß grundlegende Fortschritte in dieser Richtung noch zu erbringende eigene Leistungen voraussetzen und nur in Zusammenarbeit zwischen GRW und Raumordnung erreicht werden können. Die bisherige Diskussion um die Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms hat diesen wichtigen Aspekt eher vernachlässigt. Erst wenn ein mit der GRW und mit anderen Fachplanungen möglichst kompatibler Planungsrahmen zur Verfügung steht, kann die bislang unerfüllte Abstimmung aller raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen „einschließlich des Einsatzes der raumwirksamen Investitionen“ (ROG § 4 Abs. 1) realisiert werden. Dem stehen beachtliche theoretische und praktische Schwierigkeiten im Wege; sie sind aber nicht unüberwindlich.

Der Freistaat Bayern praktiziert seit mehr als 10 Jahren eine regionalisierte Darstellung sämtlicher raumwirksamer Investitionen der öffentlichen Hand. Mit der regelmäßigen Fortschreibung „ex ante“ im Teil D des LEP Bayern wird aufgezeigt, wie die landesplanerischen Ziele in allen raumbedeutsamen Fachbereichen verwirklicht werden sollen. Damit werden einerseits die Ziele in bezug auf die erforderlichen Mittel und Maßnahmen laufend umgesetzt und ihre Verwirklichung konkret dargestellt, anderer-

seits werden die Voraussetzungen für eine Beurteilung („ex post“) geschaffen. Die Bundesraumordnung sollte zumindest den Einstieg in diesen Problembereich finden.

Die Grundsätze und Ziele der Raumordnung haben Normqualität. Sie richten sich nicht nur und nicht so sehr an die Raumordnungsbehörden, sondern an alle Beteiligten der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung. Die Raumordnung muß ihre Erfordernisse zeitgemäß und realistisch formulieren und in Kraft setzen. Sie muß aber auch dafür sorgen, daß von allen Beteiligten korrekt an ihrer Verwirklichung gearbeitet wird.

Anmerkungen

- 1 Bundestags-Drs. 10/1637 vom 19. 6. 1984.
- 2 Bundestags-Drs. 10/2629 vom 31. 12. 1984.
- 3 Zentrale Fragen und Perspektiven der Zonenrandförderung — Eine Situationsanalyse und Empfehlungen für die weitere Entwicklung — Hrsg.: Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern des Zonenrandgebietes, Deutscher Handwerkskammertag, Zonenrandausschuß der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Bayreuth/Bonn, Okt. 1984.
- 4 S. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom Oktober 1969 (BGBl I, S. 1861), zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung der Gesetze über die Gemeinschaftsaufgaben vom 23. 12. 1971 (BGBl I, S. 2140).
- 5 Zum Begriff der Raumordnungsklauseln siehe z. B.: Forsthoff/Blümel: Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, Frankfurt a.M. 1970, insbes. S. 29 ff; Ernst/Hoppe: Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 2. Aufl., München 1981, S. 59 ff.
- 6 Raumordnungsgesetz (ROG) vom 8. 4. 1965 (BGBl I, S. 306), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. 6. 1980 (BGBl I, S. 649).
- 7 Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), Schriftenreihe des BMBau 06.002, 1975.
- 8 ebenda, S. 5.
- 9 Wirtschaftlicher und Sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1977.
- 10 Bundestags-Drs. 8/2378 vom 11. 12. 1978. Dort heißt es z. B. „Die Grundsätze der Raumordnungspolitik, wie sie im Raumordnungsgesetz niedergelegt und im Bundesraumordnungsprogramm konkretisiert sind, haben für die Bundesregierung unverändert Gültigkeit“ (S. 5).
- 11 Bundestags-Drs. 10/210.
- 12 Schriftenreihe des BMBau 06.049, 1983, S. 29.
- 13 Schriftenreihe des BMBau 06.057, 1985. Dort heißt es: „Der Auftrag des Raumordnungsgesetzes, gesunde und gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Bundesgebietes zu schaffen und zu erhalten, behält unverändert Gültigkeit“ (S. 1) sowie: „Die Schwerpunkte bekräftigen ausdrücklich, daß Berlin (West) und das Zonenrandgebiet Priorität haben bei der Verfolgung des gesetzlichen Auftrags der Raumordnung, gesunde und gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland zu schaffen. Ebenso ist es erforderlich, in den peripher gelegenen ländlichen Regionen, die ohnehin benachteiligt sind, auch bei geringerem wirtschaftlichen Wachstum und bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung eine attraktive Infrastruktur zu erhalten oder zu schaffen, um die Zukunftschancen zu sichern“ (Vorwort).
- 14 Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 3. 5. 1984 (GVBl S. 121, ber. S. 337).
- 15 a.a.O., S. 113.
- 16 Ziele und Wege zur Entwicklung dünn besiedelter ländlicher Regionen. Ein Diskussionspapier, Heft 10 der Schriftenreihe Seminare, Symposien, Arbeitspapiere der BfLR, Bonn 1983.
- 17 ebenda, S. 3-1.
- 18 S. a.a.O.
- 19 Schlecht: Künftige Aufgaben der regionalen Wirtschaftspolitik, 1972, S. 174.
- 20 Z. B. das im Auftrag des BMBau erstellte Gutachten „Erfassung regionaler Innovationsdefizite“, Schriftenreihe des BMBau 06.054, 1984.
- 21 a.a.O., S. 29.
- 22 Schriftenreihe des BMBau 06.049, S. 11 ff.