

STEFAN HARTKE

„Selbstverantwortete regionale Entwicklung im Rahmen der Raumordnung“

– Bemerkungen zur Durchsetzbarkeit der Empfehlung des Beirats für Raumordnung vom 18. März 1983

Mit dem Datum vom 18. März 1983 hat der Beirat für Raumordnung der 9. Legislaturperiode eine bemerkenswerte Empfehlung abgegeben, die auf einen Vorschlag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) hin von einer Untergruppe in nicht ganz einjähriger Arbeit entwickelt worden ist. Die Überschrift „Selbstverantwortete regionale Entwicklung im Rahmen der Raumordnung“ weist auf eine Umorientierung der raumordnungspolitischen Diskussion hin¹, die grundsätzliche Bedeutung haben dürfte.

1. Grundgedanken der Beiratsempfehlung

Die Beiratsempfehlung ist als Ergebnis eines Kompromisses zwischen verschiedenen Interessengruppen zu verstehen, der unter Mitwirkung der großen Wirtschaftsverbände, von wissenschaftlichen Institutionen, Ministerien und insbesondere auch der kommunalen Spitzenverbände zustande gekommen ist. Damit sind erstmals die folgenden Kernpunkte in dieser Form konsensfähig geworden:

1. Die „Entwicklungspotentiale“ der sog. Raumordnungsregionen sollen stärker genutzt und entwickelt werden. Chancen und Risiken, Defizite und Engpässe der Regionsentwicklungen sollen umfassend untersucht werden. Sinkende Handlungs- und Finanzierungsspielräume aller Gebietskörperschaften sollen durch besser koordinierten und differenzierten Mitteleinsatz ausgeglichen werden. Effizienzsteigerungen durch dezentralisierte Mitentscheidungen werden dabei unterstellt.
2. Als Voraussetzung für eine effektive Umsetzung dieses Ansatzes wird eine Stärkung der politischen und admini-

strativen Verantwortung der kommunalen Gebietskörperschaften in den Regionen gesehen.

3. Die Entwicklung der Regionen wird überhaupt expressis verbis als „politische Aufgabe“ gesehen, die alle politischen und administrativen Ebenen und Instanzen, Verbände und gesellschaftliche Gruppen und die Regionalbevölkerung jeweils selbst zu ihrer „Sache machen“ müssen; Träger der regionalen Entwicklung sind an erster Stelle jene Menschen, die in den jeweiligen Regionen leben und arbeiten. „Sie tragen die Hauptverantwortung dafür, ob und wie die in ihren Regionen insgesamt verfügbaren Ressourcen genutzt und erhalten werden“. Folgerichtig wird eine Beteiligung der „Öffentlichkeit“ bei der regionalen Entwicklungspolitik für notwendig gehalten.
4. „Die Entwicklung der einzelnen Regionen kann weder ausschließlich zentral gesteuert, noch völlig sich selbst überlassen werden“. Der Beirat spricht von einer „Balance“ zwischen eigenständiger Regionalentwicklung einerseits und bundesstaatlicher gemeinsamer Rahmensetzung und Landesplanung andererseits: Auch hier sind wieder die Elemente des oben genannten Kompromisses erkennbar. Es sollen regionale Entwicklungskonzeptionen „von unten“ her aufgestellt werden, die sich aber in den gesamtwirtschaftlichen Rahmen einpassen müssen. Diese Konzepte sollen es insofern auch der zentralen Raumordnungspolitik ermöglichen, „die richtigen Anreize für den räumlichen Transfer von öffentlichem privaten Kapital zu setzen“.

Die Empfehlung votiert erstmals ausdrücklich für eine stärker regionalisierte, querschnittsorientierte und dezentral von unten mit entschiedene Entwicklungspolitik. Damit geht der Beirat über die bislang eher sektoral orientierte Behandlung der „Instrumente zur Steuerung der Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur“ (Empfehlung vom 28. 2. 1980) hinaus: Der Gedanke einer Regionalisierung von Fachplanungen wird somit ergänzt um die übergreifende „Territorialisierung“

1 Vgl. Raumordnungsbericht 1982, BT-Drucksache 10/210 vom 22. 6. 83, Kapitel 16, Tendenzen der Raumordnung, 3. Ziele und Grundsätze der Raumordnung (Ziffern 207 b), e), g) und 208.

- a) der Problemidentifikation und -analyse,
- b) der Bewertung und Programmentwicklung,
- c) der Entscheidung über Ressourcenentwicklung und -bestandspflege und des Ressourceneinsatzes.

2. Raumordnung über koordinierende Informationspolitik?

Die Empfehlung des Beirats für Raumordnung ist stark regionalwirtschaftlich orientiert und im Gedankengut der „postkeynesianischen“ Wachstumsmodelle verwurzelt².

Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Inhalte und die Auswertungsmethodik der Informationen aus den Regionen. Die einzelnen Entwicklungsmöglichkeiten und Engpässe werden quantitativ als Faktoren im Rahmen wachstumstheoretischer regionaler Produktionsfunktionen interpretiert und von Thoss als Ungleichssystem formuliert. Viele stadt- und regionalplanerische Tatbestände, städtebaulich-strukturelle Probleme, institutionelle und organisatorische Gegebenheiten, örtliche Machtstrukturen und Persönlichkeiten, Fragen der regionalen Kultur, der Identität und der politischen Tradition gehören aber maßgeblich mit zur regionalen Situation – sie können meßtechnisch mit diesem Ansatz der „Potentialbilanzen“ nicht regionsübergreifend und quantitativ vergleichbar erfaßt und adäquat abgebildet werden.

Die Empfehlung geht aus gesamtstaatlicher Sicht weiterhin davon aus, es wäre denkbar, weitgehend vollständige oder wenigstens „ausreichende“, bundesweit flächendeckende Informationsraster zur Lebenssituation und zu den Problemen in den Regionen zentral vorzuhalten³ und die „laufende Raumbewachung“ entsprechend auszubauen. Die Methodik, umfassende, laufend aktualisierte „Potentialbilanzen“ zu erstellen, ist aber noch keineswegs ausdiskutiert. Wenn diese zentrale Datenvorhaltung darüber hinaus so stark differenziert werden soll, daß für Einzelregionen Maßnahmekonzepte abgeleitet werden können, dann beinhaltet diese „dienstleistende“ Politik gezielter Information für die Region (Stiens) zumindest die Gefahr zentraler Steuerungsmöglichkeiten: Dies liefe der Idee der selbstverantworteten regionalen Entwicklung genau entgegen. Ein Ausgleich unterschiedlicher Informationsbereitschaft und Verarbeitungskapazität vor Ort, der Informationsgewinnungsmöglichkeiten und der regional unterschiedlichen Einschätzung der Ausgangssituationen sind nach Stiens die Hauptprobleme, die dabei in Ausbalancierung dezentral-regionaler (kommunaler) und staatlicher Interessen und Belange gelöst werden müßten.

2 Thoss, R.: Qualitatives Wachstum in den Raumordnungsregionen der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 140: Gleichwertige Lebensbedingungen durch eine Raumordnungspolitik der mittleren Weges-Indikatoren, Potentiale, Instrumente. – Hannover 1983, hier bes.: Kap. 3: Das endogene Entwicklungspotential als Kapazitätsgrenze.

3 Vgl. die These von der raumordnerischen „Koordination durch Information“ von G. Stiens. Stiens, G.: Information als „Ressource“ regional-angepaßter Raumentwicklung. In: Themenheft „Endogene Entwicklungsstrategien?“ der Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1984) H. 1/2.

In der Beiratsempfehlung wird von planerischen Entwicklungskonzeptionen ausgegangen, die auf umfassend untersuchten und kontinuierlich fortgeschriebenen „Potentialbilanzen“ beruhen (vgl. Abschn. unten). Zweifelsohne ist aber das Informationsproblem bei der Erfassung der Chancen und Risiken, der Defizite und Engpässe der Entwicklung nur schwer zentral zu lösen; frühere Indikatoranalysen und Systemstudien haben dies Mitte der 70er Jahre schon belegt⁴.

Dies setzt für die Zukunft auch voraus, daß etwa die nordrhein-westfälischen Gemeinden ihre Widerstände z. B. gegen die Infrastrukturdatenbank aufgeben, die niedersächsischen kommunalen Spitzenverbände einer Vereinbarung über die Bereitstellung von regionalstatistischen Standard-Datenprofilen durch das Landesverwaltungsamt zustimmen müßten etc.: In jedem Falle sind hier noch Akzeptanzschwellen zu überwinden, die nicht unterschätzt werden dürfen.

Aus der Weise, wie im Teil C des Textes der Beiratsempfehlung das Informationsproblem behandelt wird, läßt sich schließen, daß an eine Art zeitgemäß interpretierter (teil-)integrierter Entwicklungspläne, womöglich mit standardisierter Gliederung (zwecks interregionaler Vergleichbarkeit und Einpassung in den Rahmen der staatlichen Raumordnung) gedacht wurde. Problemorientierte örtliche „Engpaß-Chancen“-Konzepte neueren Datums, bei denen auf den Vollständigkeits- und Integrationsanspruch früherer Entwicklungsplanungen verzichtet wird, wären hier sicher leistungsfähiger⁵.

Je problemorientierter und detaillierter die Planungsinformationen für regionalspezifische Strategien der „selbstverantworteten regionalen Entwicklung“ im Rahmen der Raumordnung aber sein sollen, und dies ist eine der Hauptforderungen, desto größer ist die Gefahr, daß einer zentralen, rahmensetzenden und koordinierenden Raumordnungsinstanz die vergleichbare Informationsgrundlage entzogen wird. Die regionaltypologische Verallgemeinerung von Fallstudienergebnissen⁶ ist hier ein gängiges Mittel, um landeskundlichen Monographien und einer aufwendigen und allgemein wenig gültigen Anhäufung von Singularitäten zu entgehen. Damit steht wenigstens grundsätzlich die Methodik für den hier geplanten Neuansatz regionaler Entwicklungskonzeptionen zur Verfügung. Der notwendige Konsens-, Analyse- und Planungsaufwand für gezielte Regionalgutachten ist immens hoch. Dies ist

4 Vgl. z.B. Dornier System, prognos AG, Arbeitsgruppe Landespflege der Universität Freiburg: Systemanalytische Untersuchungen über: Ausgewogenheit, Belastbarkeit und Entwicklungspotential des Landes Baden-Württemberg und seiner Regionen unter besonderer Berücksichtigung der Region Mittlerer Neckar, i.A. des Landes Baden-Württemberg. – Stuttgart, September 1975.

5 z.B. prognos AG: Entwicklungsgutachten des Landkreises Ansbach-Basel, Juni 1980, bearbeitet von U. Matthes und G. Zubeil, um nur ein Beispiel zu nennen. Vgl. allgemein: Schröder, D.; Wolff, H., sowie Bülow, H.; Hofer, P.: Politik, Wertewandel, Technologie. Ansatzpunkte für eine Theorie der sozialen Entwicklung, prognos AG, i.A. BMFT (Hrsg.), Schriftenreihe Technologie und Beschäftigung, Bd. 6. – Düsseldorf-Wien 1982, 510 S., hier: Teil A, Kap. 8.2.1.: Das Aufspüren von Engpässen in der sozialen Entwicklung (S. 241 f.) und Teil B, Kap. 2.2.: Das Engpaßkonzept als Suchraster, S. 302 f.

6 Vgl. die Beiträge zur Sommersitzung der Sektion II der Akademie für Raumforschung und Landesplanung am 30. 6. – 1. 7. 83 in Essen „Regionentypisierung als Grundlage von Entwicklungsstrategien?“, wo die Themenfrage eher skeptisch-differenziert gesehen worden ist.

eines der Argumente gegen regionale Entwicklungsprogramme. Dennoch werden derzeit verschiedene Entwicklungsprogramme in Städten und Regionen neu erarbeitet (z. B. München 1982/83, Hannover 1985, Landkreis Borken 1982 usw.).⁷

Eine raumordnerische „Koordination durch Information“ soll hier nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden – sie hat einen wichtigen Stellenwert vor allen Dingen bei der Verbreitung von „Lösungswissen“ und von innovativen und modellhaften Maßnahmeansätzen (regionale Energieversorgungskonzepte, Nahverkehrssysteme in der Fläche, Fremdenverkehrskonzeption, Kulturprogramme, Innovationsprogramme, Modellversuche zur Human-Kapital-orientierten regionalen Bildungspolitik u. v. m.).

Die Gefahr liegt in dem Versuch, örtliche Entwicklungsprobleme nicht als Planer ortsbezogen, induktiv und „gestaltend“ zu beeinflussen, sondern „von oben“ standardisierten deduktiven Analysen, womöglich ohne ausreichende Maßnahmenorientierung, zu unterwerfen. Den oben angesprochenen kommunalen Gebietskörperschaften in den Regionen kann hier nur geraten werden, „von unten“ eigene Entwicklungskonzeptionen fachübergreifend, perspektivisch und engpaß-chancenorientiert zu erstellen. Die Zentralebene könnte derartige Programme bei der Vergabe von Kontingenten zweckgebundener staatlicher Förderungsmittel („block grants“) den Regionen zur Pflicht machen⁸ und vor allem bei potential-orientierten Überlegungen methodische, koordinierende und moderierende Hilfestellungen, Plankostenzuschüsse etc. geben: Dies erscheint sogar unabdingbar in der Anfangszeit. Einzelfallbezogene Programmierung und Implementation regionsspezifisch anstehender Maßnahmenkombinationen können insofern auch bei insgesamt abnehmenden (finanziellen) Handlungsspielräumen sowohl die Effektivität zentraler Einflüsse als auch den Spielraum regionaler Gebietskörperschaften erhöhen: Die Stoßrichtung ist also durchaus zweischneidig, so daß nicht ganz deutlich wird, ob der Beirat für Raumordnung hier mehr das Interesse der kommunalen Gebietskörperschaften oder die Sichtweise der staatlichen Gesamtkoordination im Auge gehabt hat.

3. Regional-angepaßte Potentialentwicklung und potential-orientierte Entwicklungspolitik in den oder für die Regionen?

Bei den Beratungen der Untergruppe 3 des Beirats wurde schon früh beschlossen, eher auf konkrete Anregungen für ei-

ne „konsequente Politik in den Regionen und für die Regionen“ (so die Überschrift des Abschnitts D) abzustellen. Die Definition und Auswahl von regionalen Potentialbereichen, ihre systematisch-theoretische Begründung und Ausformulierung ist dabei aber keine rein akademische Frage, sondern auch ein offen gebliebenes inhaltliches/politisches Problem⁹.

Der Beirat untersucht hier ohne weitere Begründung der Auswahl folgende 5 Potentialbereiche, die die regionale Wohlfahrt beeinflussen:

1. das Arbeitskräftepotential,
2. das gewerbliche Kapitalpotential,
3. das Infrastrukturpotential,
4. das Umweltpotential,
5. das Nachfragepotential.

Der dabei unterstellte Potentialbegriff lehnt sich eng an die letztlich wohlfahrtstheoretische Definition von *Biehl, Husmann* und *Schnyder* (1975) an: „An regionales Entwicklungspotential wird ... dasjenige Regionalprodukt (Pro-Kopf) bezeichnet, das in einer einzugs- und wirkungsbereichsadäquat abgegrenzten Region mit Hilfe der bei dem gewählten Zeithorizont relativ immobil, unteilbaren und polyvalenten Ressourcen (Potentialfaktoren) und bei optimaler Ausnutzung durch mobilere, teilbarere und spezialisiertere Ressourcen erzielt werden kann“¹⁰.

Bis heute überzeugen die Begründungen der verschiedenen Autoren, warum man von dieser oder jener gegliederten Liste von Potentialfaktoren ausgeht, nicht abschließend: Definition und Abgrenzung sind abhängig vom unterstellten theoretischen Paradigma, von der Art und Weise, wie innerhalb der jeweils unterstellten Entwicklungstheorie einzelne Ressourcenbereiche eigenständig erscheinen – oder ein Faktor, „nur die Menge oder die Produktivität anderer Faktoren beeinflusst. ... Die Wirtschaftsstruktur bestimmt (beispielsweise, d. V.), welcher der Potentialfaktoren zum Engpaßfaktor wird. Sie ist also selbst kein Bestandteil des Potentials“¹¹. Auch wenn dies demnach aus wirtschaftstheoretischer Sicht abgelehnt wird, ist es doch eine kommunalpolitische Tatsache, daß sich Gemeinden und Landkreise mit ihren konkreten Planungen sehr wohl am Verhalten ihrer Bevölkerung, ihrer Zahl, Struktur und Veränderung orientieren. Kulturelle Traditionen, geschichtlich gewachsene politische Machteliten und Vermögensverhältnisse (Liegenschaften), regionale Führungspersönlichkeiten und das örtliche Verwaltungshandeln, das Votum von Gruppen, Verbänden und Personen etc. sind dafür

7 *Hartke, S.*: Kommunale Interessen und überörtliche Vorgaben: Wie weit reicht die planungspolitische Gesamtverantwortung des Landes? In: *Loccumer Protokolle*, H. 18/1982, Themenheft „Räumliche Entwicklungsplanung in den 80er Jahren“ der Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1982) H. 9 und die Entschließung des Präsidiums des Deutschen Städtetages auf seiner 230. Sitzung am 26. 1. 1982, sich gerade in der jetzigen Situation des Potentials ihrer Entwicklungsplanung zu bedienen, abgedruckt in: *Lange, H.-G.*: Funktion der Stadtentwicklungsplanung in den 80er Jahren. In: *v. Löhlhoffel, D.; Schimanke, D.* (Hrsg.): Kommunalplanung vor neuen Herausforderungen. – Basel 1983, S. 82.

8 Vgl. die alten Vorstellungen zur „Standortprogrammplanung“ in Nordrhein-Westfalen von 1971-73, wo das Vorliegen derartiger Konzepte zur Voraussetzung staatlicher Maßnahmenförderung gemacht werden sollte.

9 Vgl. hierzu den op. cit. Aufsatz des Beiratsvorsitzenden *R. Thoss* sowie *Habne, U.*: „Endogenes Potential“: Stand der Diskussion. Veröffentlichung als Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1984, H. 76 mit 71 Seiten eine der aktuellsten Zusammenstellungen, oder *Spitzer, H.* und Mitautoren: Das räumliche Potential als entwicklungspolitische Basis. – Saarbrücken 1982, 506 S., Bd. 21, Schr. des Zentrums für regionale Entwicklungsforschung der Justus-Liebig-Universität, Gießen, bes. Kap. 2; Grundsätzliche Ausführungen zum räumlichen Potential S. 5–63 bzw. das Themenheft „Knappes Entwicklungspotential. Konsequenzen für die Raumordnungspolitik“, Raumforschung und Raumordnung, Köln 34 (1976) H. 6.

10 *Biehl, D.* u. a.: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials. Kieler Studien 133, Tübingen 1975, S. 22.

11 *Thoss, R.*, a.a.O.

ausschlaggebend, was letztlich entschieden und in regionaler Selbstverwaltung auch umgesetzt wird.

Das konkrete, induktiv-praxeologische Vorgehen von Gutachteninstitutionen (prognos, GEWOS, ASG usw.) und von Stadt- und Regionalplanern und Politikern muß bei der treffsicheren Identifikation der regionalen Problemlagen und der örtlichen Lösungsmöglichkeiten unter allen Umständen ergänzend mit herangezogen werden. Eine Potentialanalyse reicht hier nicht aus. Methodisch offen ist dabei insgesamt die Frage, wie man an den Koordinationsvorteilen der bisherigen Indikatoren-gestützten statistischen Regionsvergleiche festhalten kann, ohne auf Maßnahme-orientierte konkrete Regionalanalysen (vgl. das op. cit. Ansbach-Gutachten der prognos AG) vor Ort verzichten zu müssen: Beides erscheint notwendig, wenn regionale Selbst- oder Mitverantwortung auch Mitspracherechte bei der Identifikation, Definition und Analyse regionaler Problemlagen durch die betroffenen Wirtschaftssubjekte umfassen und an ihrem tatsächlichen dezentralen Entscheidungsverhalten nicht vorbeigehen soll. Für die Diskussion zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den für die Raumordnung zuständigen staatlichen Stellen bedeutet dies in letzter Konsequenz, daß der *einheitliche* Raster der o.g. Potentialbereiche für den „Rahmen der Raumordnung“ unverzichtbar, für eine „selbstverantwortete regionale Entwicklung“ und die kommunale Planungspolitik in der Situation vor Ort aber ausgesprochen hinderlich sein kann.

Hierin zeigt sich das ungeklärte institutionelle Spannungsfeld der Beiratsempfehlung insgesamt. Nimmt man den ersten Teil der Überschrift, die der Beirat gewählt hat, so ergeben sich in der Tendenz unterschiedliche Probleme, nicht vergleichbare Analyseraster, selbstverantwortete Maßnahmen unterschiedlicher Kosteneffektivität und in unterschiedlichen institutionellen Lösungen (Zweckverbände z. B.): Ergebnis einer „Entwicklungspolitik in den Regionen“ ist letzten Endes die kleinteilig differenzierte interregionale *Unterschiedlichkeit* der Lebensverhältnisse, was Gleichwertigkeit ja nicht ausschließt. Eine potentialorientierte „Politik für die Regionen“ orientiert sich stärker an dem o.g. Koordinationsraster, welches eher den *Rahmen* der staatlichen Ordnung im Auge hat; das Verständnis der Zielformel „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ ist enger; ein differenziertes Auseinanderdriften der Situation in den Regionen wird – wohl vielleicht hingenommen – aber nicht von der Logik des Vorgehens her noch unterstützt.

Die Einzelvorschläge zu den Potentialbereichen nehmen ^{2/3} der Beiratsempfehlung ein, sie sind dort nachzulesen¹². Im Rahmen dieses Kommentars soll deshalb nur auf einige wenige Argumente und Positionen hingewiesen werden, die im Licht der 9. Legislaturperiode entwickelt, aber bis März 1983 formuliert worden sind:

ad 1) Arbeitskräftepotential

So wird beispielsweise eine stärker regional angepaßte, umfassende Arbeitsmarktpolitik und Berufsbildungspolitik un-

ter der koordinierenden Federführung der Arbeitsämter der Region gefordert.

ad 2) Gewerbliches Kapitalpotential

Aus dem immer geringer werdenden interregional verteilungsfähigen gewerblichen Kapitalpotential zieht der Beirat den Schluß, daß nach Wegen gesucht werden soll, „das in den Regionen bereits vorhandene Kapital durch Bestandspflege und Bestandserweiterung regionsspezifisch zu fördern; wobei diese bestandsorientierten Maßnahmen nicht unbedingt bei der herkömmlichen Gebietskulisse ansetzen müssen.“ Der Beirat weist hier nochmals auf die Bedeutung der kleinen und mittleren Unternehmen und auf die Eigeninitiativen, evtl. angeregt durch Innovationsberatung, hin.

Nicht erwähnt wird die erhebliche, absolute *Größenordnung* der prognostizierten Arbeitsplatzprobleme in den vom Strukturwandel betroffenen (altindustrialisierten) Verdichtungsgebieten. Wenn man sich die Diskussion um das Stahlstandorte-Programm, den Werftenbereich z.B. in Bremen und anderswo, die Effizienz des Ruhrgebietsprogramms und die vergeblichen Forderungen (Frühjahr 1983) der Großstädte Hannover und Braunschweig nach einem Strukturhilfeprogramm des Landes vor Augen hält, kann der Eindruck entstehen, daß die planungspolitische Problematik der großstädtischen Verdichtungsräume nicht durch den Verweis auf „selbstverantwortete regionale Entwicklung“ alleine gelöst, höchstens gemildert werden kann: Dies stellt der Beirat auch fest. Hier findet die Logik des Ansatzes ihre Grenzen an der Qualität, innerregionalen Struktur und Größenordnung des regionalen Problems. Eine zusätzliche, gesonderte Empfehlung zur „Problematik der Verdichtungsräume in den 80er und 90er Jahren“ dürfte dieser Sachlage angemessen sein. Der Beirat verweist – ähnlich wie der Raumordnungsbericht 1982 – insbesondere auf die Zielkonflikte zwischen großstädtischer Umweltpolitik und der Sicherung des Gewerbebestandes in Gemengelage.

ad 3) Infrastrukturpotential und regionale Umsetzungsinstitutionen

Die recht umfangreichen, abwägenden Äußerungen des Beirats zum Infrastrukturpotential sind stark von finanzpolitischen Überlegungen, von Fragen der planungsrechtlichen und hoheitlichen Zuständigkeit der regionalen Planungsinstitutionen und der Verfügbarkeit regional überhaupt disponierbarer Mittel, weniger zur Finanzierung von neuen Infrastrukturmaßnahmen als von Investitionen in den Bestand geprägt. Probleme der Gemeindefinanzreform werden nicht angeschnitten.

Die gewählte vorsichtige Formulierung, es seien noch „regionale Planungs- und Umsetzungsinstitutionen ... zu definieren“, denen die übergeordneten Planungsebenen und vor allen Dingen die Fachressorts „für Sachausgaben gebundene“ Finanzmittel zuweisen müßten, deuten auf eines der zentralen offen gebliebenen Probleme hin: Es gibt derzeit eigentlich keine einheitlichen, regional zuständigen Entwicklungsträger in den Regionen. Der Beirat unterstellt aber dennoch, daß es möglich ist, für Raumordnungsregionen insgesamt regionale Entwicklungspläne konsensfähig zu entwickeln. In diese Regionalprogramme würden rahmensetzende Handlungsvorga-

12 Veröffentlicht im Anhang des Themenheftes „Endogene Entwicklungsstrategien?“ der Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1984) H. 1/2; vgl. Der Landkreis (1983) H. 7.

ben integriert sein müssen, die darauf hinauslaufen, daß von den regionalen Planungsträgern nur Vorhaben geplant und in Angriff genommen werden, die am regionalen Entwicklungspotential orientiert sind (Prestigeprojekte von Einzellandkreisen und Gemeinden wären beispielsweise ausgeschlossen). Der Planungsanspruch ginge ganz wesentlich über die gängigen Regionalplanungsaussagen hinaus, so daß die kommunalen Spitzenverbände hier eine Beeinträchtigung der Allzuständigkeit insbesondere der Gemeinden für die örtlichen Belange befürchten. Der Verfasser hat an anderer Stelle mehrfach die interkommunalen Kooperations- und Konsensprobleme beschrieben, die dazu führen, daß es selbst in Regionen mit eigener Identität und ausgeprägtem Regionsbewußtsein (Ostfriesland z.B.) nicht möglich ist, kreisgrenzübergreifende Regionsbelange oder infrastrukturelle Standortverbundsysteme planerisch zu bewältigen. Dies gilt sogar dann, wenn neben der normalen Hierarchie der Gebietskörperschaften eingesessene Entwicklungsgesellschaften oder (in den Grenzgebieten grenzüberschreitende) kommunale Vereine und „Regionen“ (Euregio etc.) tätig sind, die eigentlich ein geeignetes Forum der Willensbildung darstellen könnten¹³.

Dem Deutschen Städte- und Gemeindebund beispielsweise als Vertretung der kreisangehörigen Gemeinden ist die Ebene der Raumordnungsregionen/Planungsregionen in der Größe von Oberbereichen „zu hoch“ angesiedelt; Bedenken werden angemeldet, daß der Aspekt der kommunalen Selbstverwaltung auf dieser Ebene nicht mehr genug zum Tragen kommen könne. Auch Regionalgutachten auf Kreisebene oder Kreisentwicklungsprogramme belasten in der Tendenz das sensible Verhältnis der neugegliederten Landkreise und ihrer neugegliederten Gemeinden. Einzelgemeindliche Entwicklungsansätze sind demgegenüber m.E. aber nicht geeignet, regionale Problemlagen, die sich gerade auch aus der interkommunalen Konkurrenz von Nachbargemeinden einstellen können (Beispiel: Lingen und Nordhorn im Emsland), zu bereinigen: Sie greifen tendenziell zu kurz. Wenn der Beirat nun aber auch noch feststellt, „regionalpolitisch begründete qualitative Verbesserungen in der regionalen Infrastruktur (seien) nur in sehr begrenztem Rahmen ohne interregionalen Ressourcentransfer durchführbar“, so relativiert sich der Potentialbereich „Infrastruktur“ im Rahmen einer selbstverantworteten Regionalentwicklung sehr stark¹⁴. Hier ist eine ganze Reihe von Problemen zu lösen, bevor der Ansatz der Beiratsempfehlung auch durchgesetzt werden kann.

ad 4) und 5) *Umweltpotential und Nachfragepotential*

Der Beirat fordert in allen Regionen flächendeckende Leistungs- und Belastungsanalysen zu den einzelnen Umwelt-

Teilpotentialen. Zutreffend wird darauf hingewiesen, daß die „regionale Strategiefähigkeit des Umweltpotentials weitgehend offen ist: Belastungsobergrenzen und mangelnde Entsorgungskapazitäten können zum Entwicklungsengpaß, unausgeschöpfte regionale Naturpotentiale können Einsatzgrößen für die wirtschaftliche Regionalentwicklung sein. Der Diskussion in der Arbeitsgruppe lag ein umfangreiches, fundiertes, leider unveröffentlichtes Arbeitspapier über „Endogenes ökologisches Potential“ zugrunde (V. v. Malchus, 20 S., Oktober 1982), welches an dieser Stelle aber nicht annähernd gewürdigt werden kann; es ist bedauerlicherweise nur bruchstückhaft in den Endtext der Empfehlung eingeflossen. Deutlich wird insgesamt jedoch, daß endogene Entwicklungsstrategien schon vom Konzept her eine Integration des Landschaftsschutz- und Umweltpolitik-Gedankens auf regionaler Ebene ermöglichen: Fraglich ist aber, wie bei gegebener Rahmengesetzgebung im Umweltschutz vor Ort selbstverantwortete regionalpolitische Abwägungsprozesse ablaufen können, dürfen, resp. müssen. Möglicherweise sind die schon beim Infrastrukturpotential angesprochenen (bislang unzureichenden) Umsetzungsinstitutionen mit derartigen Konflikten überlastet, so daß (regional differenzierte) zentrale Rahmensetzungen und sogar Eingriffe notwendig werden. Die Beiratsempfehlung läßt dies ebenso offen wie die Frage, ob vom Aufwand und von der Planungsmethodik her umfassende Naturpotential-Bilanzierungen für die ganze Bundesrepublik eigentlich sinnvoll, wünschenswert und rein von den Plankosten her überhaupt machbar erscheinen: Hier seien gewisse Zweifel angemeldet, wenn man die Erfahrungen mit Biotopkartierungen oder Landschaftsdatenbanken auf den Bundesmaßstab überträgt.

Die Ausführungen zum Nachfragepotential beschränken sich wiederum aus gesamtstaatlicher Sicht auf eine Wiederholung von Vorschlägen zur Dezentralisierung von Einrichtungen des Bundes und der Länder. Es ist nicht bekannt, warum die Versuche in Österreich (und teilweise auch in der Schweiz) die regionale Nachfrage durch protektionistische Maßnahmen für regionsinterne Güter- und Leistungsangebote der Berggebietsregionen zu erhöhen, nicht wenigstens im Text kommentiert und auf ihre Übertragbarkeit hin hinterfragt wurden. Aus wirtschaftstheoretischer Sicht ist die vom Institut für Höhere Studien in Wien 1979/80 mit entwickelte Konzeption der „Autozentrierten Regionalentwicklung“ eine Strategie der teilweisen Abkoppelung von Teilmärkten und Intensivierung der innerregionalen Verflechtungen in strukturschwachen Berggebietsregionen: Dies hat zu entsprechenden Förder Richtlinien für die Sonderaktion des Österreichischen Bundeskanzleramtes geführt, die nicht unumstritten geblieben sind. Die Stärkung des innerregionalen Nachfragepotentials haben auch die laufenden Regionalbetreuungsaktivitäten in den Alpenländern zum Ziel, die in diesem Zusammenhang auch auf ihre Übertragbarkeit auf unsere Verhältnisse hin zu prüfen wären. Durch regionale Information, Aktivierung kleiner Selbsthilfe-Initiativen, durch Gemeinwesenarbeit und durch betriebliche Beratung und Förderung stellen sie gerade auf den mikroanalytischen Gedanken der regionalen Selbstverantwortung aller Gruppen der Regionalbevölkerung ab: Hilfe zur individuellen Selbsthilfe lautet hier die Stoßrichtung.

13 Hartke, S.: Coordination of Institutions. Is there any Chance for a Development from below? Beitrag zu einem Kolloquium der Schweizer UNESCO-Kommission und der Programmleitung „Regionalprobleme“ des Schweizer Nationsfonds am 6.-9. September 1983 in Sigriswil, „Selective Self-Reliance and Development from Below in Industrialized Countries“ und ders.: Regional angepaßte Entwicklungsstrategien und Voraussetzungen der „horizontalen“ und „vertikalen“ Koordination. In: Themenheft „Endogene Entwicklungsstrategien?“ der Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1984) H. 1/2.

14 Hanser, Chr.; Huber, S. (Hrsg.): Hat die traditionelle Infrastrukturförderung für periphere Regionen ausgedient? – Diessenhofen, Juli 1982.

Wertet man die Beiratsempfehlung insgesamt aus der Sicht des Beobachters, der nicht Mitglied des Beirats und der Arbeitsgruppe war, so scheint das vom Beirat angesprochene Problem der „Balance zwischen eigenständiger, selbstverantworteter Entwicklung der Regionen und bundesstaatlicher Raum- und Wirtschaftsordnung“ (und Landesplanung) bei al-

len Potentialüberlegungen, nicht nur beim Nachfragepotential, weiterhin der Klärung zu bedürfen. Die Kernfrage ist ein politisches Problem: Wollen wir „Eigenständigkeit im Kleinen“ eigentlich wirklich, können wir sie uns leisten, welche Vorteile hat dies, oder ist uns der „Rahmen der Raumordnung“ wichtiger?