

DETLEV STRÄTER

Disparitätenförderung durch großräumige Vorrangfunktionen oder Disparitätenausgleich durch endogene Entwicklungsstrategien?*

In diesem Aufsatz sollen zwei Raumordnungskonzeptionen vorgestellt werden, die seit einigen Jahren in der Diskussion sind und von denen ihre Vertreter der Ansicht sind, daß sie dazu beitragen, den gegenwärtigen Status-quo in der Raumordnung und die Perspektivlosigkeit der Landes- und Regionalplanung überwinden zu helfen. An ihnen lassen sich beispielhaft die beiden Haupttendenzen in der Raumordnungsdiskussion aufzeigen. Es handelt sich einmal um die Konzeption der „großräumigen Vorrangfunktionen“ (auch Vorranggebietekonzeption genannt) und zum anderen um die Konzeption der „endogenen Regionalentwicklung“. Sie stellen zwei in ihrer Zielrichtung divergierende, in ihrer räumlichen Maßstäblichkeit unterschiedliche Vorschläge dar. Beide Konzeptionen liegen noch nicht in Form von geschlossenen Entwürfen vor. Der Beirat für Raumordnung beim Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) hat sich in zwei Empfehlungen für diese beiden Konzeptionen eingesetzt: 1976 mit der Empfehlung: „Die Gültigkeit der Ziele des Raumordnungsgesetzes und des Bundesraumordnungsprogramms unter sich ändernden Entwicklungsbedingungen“ zugunsten einer Vorranggebietekonzeption¹ und 1983 mit der Empfehlung „Selbstverantwortete regionale Entwicklung im Rahmen der Raumordnung“ zugunsten einer endogenen Regionalentwicklung². Dies ist auch insofern interessant, als der Beirat sich damit für zwei erheblich voneinander abweichende und sich größtenteils widersprechende Raumordnungsstrategien ausspricht. In gewisser Weise läßt sich daraus ein Paradigma-Wechsel in der Raumordnung erkennen. Im folgenden werden beide Konzeptionen kurz dargestellt und die Probleme ihrer Ausgestaltung und Umsetzung umrissen, um daran einige Überlegungen zu ihrer Strategiefähigkeit anzuschließen.

A. Zur Vorranggebietekonzeption

Die Vertreter der Konzeption der großräumigen Vorrangfunktionen haben ihre Vorschläge aus der Kritik an der bisherigen Raumordnungspolitik heraus entwickelt. Die „Ineffizienz der bisherigen raumgestaltenden Politik“³ zum Abbau räumlicher Disparitäten ließ grundlegende Zweifel an der Richtigkeit der Zielsetzung der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen und den Instrumentarien staatlicher Raumordnungspolitik aufkommen. Es wird bezweifelt, daß für eine solche Dezentralisierungspolitik künftig überhaupt noch Realisierungschancen gegeben sein werden. Problematisch erscheint ihnen, ob angesichts des derzeitigen und auch des erkennbaren zukünftigen unternehmerischen Standortverhaltens Industrieansiedlungen oder Anlagenerweiterungen von relevantem Ausmaß in den Zielregionen überhaupt noch möglich sein werden, zumal industrielle Neuinvestitionen keine neuen oder nur in geringem Umfang neue Arbeitsplätze schaffen, häufig sogar vernichten. Problematisch erscheint ferner, ob bei einer insgesamt rückläufigen Bevölkerungszahl und einer stetigen Abwanderung in die verdichteten Gebiete die vorhandene infrastrukturelle Versorgung aufgrund wirtschaftlicher Tragfähigkeitsüberlegungen noch weiterhin garantiert, geschweige denn weiter ausgebaut werden kann, dies auch im Hinblick auf die knappen disponiblen öffentlichen Haushaltsmittel⁴. Schließlich haben sich auch schon einige Verdichtungsräume, insbesondere die altindustrialisierten Regionen an Ruhr und Saar, aufgrund des sich beschleunigenden wissenschaftlich-technischen Wandels und der krisenhaften ökonomischen Entwicklung inzwischen zu eher strukturschwachen Gebieten entwickelt, so daß auch aus dieser Richtung Kritik an

den möglichen Entzugseffekten geäußert wird, die eine Politik des regionalen Disparitätenausgleichs für die großen Verdichtungsräume zur Folge haben könnte.

Leitidee der Vorranggebietskonzepktion ist das Theorem von der „räumlich-funktionalen Arbeitsteilung“⁵, welchem unter einer Abkehr von räumlichen Gleichgewichtszielen und Ausgleichszielen die Vorstellung zugrunde liegt, daß die einzelnen Teilräume ihrer jeweiligen Eignung gemäß Funktionen zugunsten eines — wie auch immer zu bestimmenden — gesellschaftlichen Optimums erbringen (analytischer Aspekt) und daß planerisch dafür Sorge getragen werden muß, daß die Teilräume diese Leistungen auch vorrangig gegenüber anderen Funktionen und Nutzungen erbringen können (planerisch-normativer Aspekt). Die Zuordnung von Funktionen und Nutzungen an Teilräume erfolgt unter der Annahme, daß bestimmte Vorrangfunktionen in einem Gebiet andere vorhandene Funktionen einschränken, die Vorrangfunktionen zudem auch überregionale Wirkungen besitzen, die über diesen Teilraum hinausgehen.

Dem Umstand, daß aus der empirisch erfahrbaren territorialen Arbeitsteilung in der Bundesrepublik die „räumlich-funktionale Arbeitsteilung“ als eine planerische Norm abgeleitet wird, nach der die Regionen in harmonischer Weise mit ihren jeweiligen „Begabungen“ und „Eignungen“ zur Wohlfahrt des Gesamttraumes beitragen, liegt m.E. eine unzureichende Durchdringung der Ursachen räumlicher Disparitäten zugrunde. Die „Funktionalität“ der räumlichen Arbeitsteilung von Teilräumen stellt sich nur bei einer statischen Betrachtung von Erscheinungsphänomenen ein. Tatsächlich aber ist räumliche Arbeitsteilung die territoriale Abbildung der gesellschaftlichen Arbeitsteilung, bei der die antagonistischen ökonomischen und sozialen Interessen der Klassen, Schichten und Gruppen von Kapital und Arbeit um die Teilhabe am gesellschaftlichen Mehrprodukt und um politischen Einfluß konkurrieren. Die Struktur und der Grad räumlicher Arbeitsteilung reflektiert diejenigen Interessen, die gesellschaftlich dominieren, das sind unter gegebenen Bedingungen die kapitalistischen Verwertungsinteressen. Indem die Befürworter der Konzeption jedoch die räumliche Arbeitsteilung als „funktional“ qualifizieren, harmonisieren sie die derzeitigen Ergebnisse räumlicher Strukturentwicklung, anstatt die ihr zugrunde liegende dialektische Prozeßhaftigkeit hervorzuheben.

Die Konzeption der großräumigen Vorrangfunktionen läßt sich insofern als Gegenstrategie zur offiziellen Raumordnungspolitik bezeichnen, als sie nicht mehr den interregionalen Ausgleich zum Ziel hat (was mit dem Begriff der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen umschrieben wird)⁶. Stattdessen wird — unter dem Eindruck der sich seit Mitte der 70er Jahre bedeutend verändernden gesellschaftlichen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen — die Stärkung der nationalen Wirtschaftskraft bei gleichzeitig verstärkter Berücksichtigung umweltpolitischer Belange ins Blickfeld gerückt. Raumordnerisch bedeutet dies eine Förderung der Verdichtungsräume als den Hauptstandorten der international konkurrierenden und exportorientierten Industrie und eine Funktionalisierung der naturräumlichen Ressourcen der ländlichen Freiräume zur Stützung der Verdichtungsräume. Damit ist notwendigerweise die Anwendung eines großräumigen Planungsmaßstabes verbunden. Die Vertreter der Konzeption sind der Ansicht, daß der ländliche Raum für eine weitere gewerbliche und siedlungsstrukturelle

Entwicklung weitgehend nicht geeignet ist. Die ländlichen Teilräume sollen je nach Eignung und Begabung räumliche Vorrangfunktionen übernehmen, die auf den Bedarf der Verdichtungsräume ausgerichtet sind. Der ländliche Raum soll sich in folgende Vorranggebiete gliedern:

- Vorranggebiete für flächenextensive Freizeit- und Erholungsfunktionen,
- Vorranggebiete für ökologische Ausgleichsfunktionen,
- Vorranggebiete für wasserwirtschaftliche Funktionen,
- Vorranggebiete für landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Funktionen,
- Vorranggebiete für die Rohstoffgewinnung,
- Vorranggebiete für Industrie- und Siedlungszwecke (Verdichtungsräume) und
- Vorranggebiete für Reservefunktionen.⁷

Letztere sind Gebiete ohne besondere derzeitige Eignung und sollen, sofern sie nahe an Verdichtungsräumen liegen, für heute noch nicht bekannte räumliche Funktionen vorgehalten werden. Für periphere ländliche Räume mit minderer Bodenqualität wird eine Aufforstung oder eine sog. Verödung vorgeschlagen. Die Vorranggebiete, die im Gegensatz zu den kleinräumigen Vorranggebieten in der Regionalplanung grundsätzlich „großräumig“ dimensioniert werden sollen, können aufgrund ihrer jeweiligen natürlichen Eignung und ihrer jeweiligen planerischen Funktion unterschiedliche Ausdehnung haben. Was als großräumig verstanden werden soll, darüber liegen verschiedene Aussagen vor⁸: Großräumige Vorranggebiete können solche sein, die die Größe eines oder mehrerer Landkreise haben, ggf. die Ausdehnung einer Planungsregion⁹, aber auch die einer Raumordnungsregion des Bundes haben. Als Beispiel für großräumige Erholungsgebiete können das Sauerland, die Eifel, die Lüneburger Heide, der Schwarzwald oder der Bayerische Wald dienen¹⁰. Die Vorranggebiete können sich je nach Funktion ganz oder teilweise überlagern oder auch gegenseitig ausschließen. Neben den flächigen Vorrangfunktionen, den Vorranggebieten, sollen auch lineare Vorrangfunktionen, das sind ein übergeordnetes Verkehrs-, Energieversorgungs- und Kommunikationsnetz, und punktuelle Funktionen, sog. Vorrangstandorte, z.B. Großkraftwerke, Flughäfen, Überseehäfen, ausgewiesen werden, die großräumige, evtl. sogar bundesweite Wirkungen haben¹¹.

Die Ausweisung eines Raumes als Vorranggebiet schließt in der Regel eine weitere wirtschaftliche und siedlungsstrukturelle Entwicklung aus oder erfordert gar ihre Rücknahme. Die Vorranggebietskonzepktion nimmt demnach eine sog. passive Sanierung, also eine gezielte ökonomische Unterentwicklung oder gar Nichtentwicklung, den Rückzug aus der Fläche und eine Absiedlung von peripheren schwachstrukturierten Räumen bewußt in Kauf. In jedem Falle sollen Ausgleichsmaßnahmen die eintretenden sozialen und ökonomischen Härten mildern. Ein Teil der Ausgleichsleistungen könne im Rahmen des Finanzausgleichs erfolgen. Weitere vorgeschlagene Ausgleichsmaßnahmen sind staatlich vermittelte finanzielle Abwanderungsanreize für zwangsweise „umzugswillige“ Teile der Bevölkerung, eine Subventionierung des Fernpendelns, soziale Hilfen für die verbleibende Rest-Bevölkerung und eine, im Hinblick auf die Vorrangfunktion, spezialisierte infrastrukturelle Ausstattung. Die Versorgung der Bevölkerung soll sich in den Vorranggebieten unter

quantitativen wie qualitativen Aspekten nicht mehr an einem bundeseinheitlichen Mindestniveau orientieren. Vielmehr soll gegenüber den Verdichtungsräumen ein deutlicher Abfall in der Versorgungssituation spürbar werden¹².

Unter dem Primat der Stärkung der Verdichtungsräume kann die Vorranggebietekonzeption deshalb als agglomerationsorientiert und damit als disparitätenfördernd bezeichnet werden, weil in ihr die realen ökonomischen, demographischen und siedlungsstrukturellen Raumentwicklungstendenzen als nicht umkehrbar aufgefaßt werden. Auf dieser Grundlage wird ein Raumordnungsmuster entworfen, auf das sich die Raum- und Siedlungsstruktur aller Voraussicht nach hinentwickeln wird. Indem die Konzeption der realen Raumentwicklung nachgebildet wird und ihr zugleich normativ vorangestellt wird, soll für die Raumordnungspolitik ein höherer Verwirklichungsgrad im Sinne von überfachlich-koordinierenden Steuerungsansprüchen gegenüber den Fachplanungen ermöglicht werden. Damit soll der Raumordnungspolitik wieder eine höhere Bedeutung in der Ressortkonkurrenz verschafft werden.

Diese – immanent gemeint –, „strategischen“ Vorteile der Konzeption werfen einige Fragen und Probleme ihrer Ausgestaltung und Durchsetzung auf, die im folgenden kurz skizziert werden sollen¹³.

Die Konzeption könnte in zwei Varianten durchgesetzt werden: zum einen als Vollplanung und zum anderen als Rahmenplanung. Als Vollplanung hätten die durch die obersten Planungsträger bei Bund und Ländern festzulegenden Vorrangfunktionen eine absolute räumliche und sachliche Verbindlichkeit gegenüber den nachgeordneten Planungsebenen. Als Rahmenplanung hingegen erschiene die Vorranggebietekonzeption in einem etwas milderen Licht: Dann würde die Konzeption den nachgeordneten Planungsträgern relative Vorrangfunktionen vorgeben. In dieser Variante bliebe den unteren Raumplanungsbehörden noch ein Planungs- und Handlungsspielraum. Fraglich ist jedoch, ob die Vorranggebietekonzeption als Rahmenplanung – konzeptionsimmanent gedacht – überhaupt einen Sinn macht: Betrachtet man beispielsweise die – nicht nominell, aber doch faktisch – großräumigen Vorrangfestlegungen der nordrhein-westfälischen Landesplanung im LEP III (dort heißen sie abgeschwächt „Gebiete mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen“) und ihre Detaillierung durch die Regional- bzw. Gebietsentwicklungsplanung, so fällt auf, daß die regionalen Raumordnungsstrukturen sich von denen in anderen Bundesländern grundsätzlich nicht unterscheiden. Als Rahmenplanung dürfte die Vorranggebietekonzeption demnach nur geringe oder keine raumgestalterischen Wirkungen entfalten können, so daß ein Vollplanungskonzept logisch wäre.

Unter Steuerungs- und Regelungsaspekten stellt sich die Konzeption als widersprüchlich dar: Einerseits soll mit ihr die Raumordnungspolitik reaktiviert werden, indem man sich darauf beschränkt, ein bestimmtes *Flächen-* und *Ordnungsmuster* gestalten zu wollen, jedenfalls keine umfassende *Raumentwicklungsplanung* anstrebt. Man zieht sich mit der Festlegung von räumlichen Vorrangfunktionen auf eine Flächen- und Standortkoordination von überregional bedeutsamen Raumsprüchen zurück. So beschränkt man sich im Grunde auf eine Flächennutzungsplanung in grobem Maßstab und verzichtet dafür darauf,

über eine Ressortkoordination auf die Mittelverteilung der Fachplanungen räumlich regulierend Einfluß nehmen zu wollen¹⁴.

Ein solcherart „entfeinertes“ Raumordnungskonzept steht aber im Widerspruch zu seinem, in ihm implizit enthaltenen hohen Steuerungs- und Regelungsbedarf: Die Vorranggebietekonzeption erscheint nur umsetzbar, wenn sie mit Instrumenten und Regulierungsmechanismen ausgestattet wird, die bedeutend höhere Koordinations- und Bindungswirkungen für die Fachplanungen und die nachgeordneten räumlichen Planungen erzielen als die bisher geltenden Raumordnungskonzepte. Aus Maßstabsgründen müssen auch schon auf den obersten Planungsebenen bei Bund und Ländern materielle räumliche Festlegungen getroffen werden, die die Fachplanungen und die nachgeordneten Planungsträger auf diese Raummuster weitgehend verpflichten.

Dies weist auf einen zweiten Widerspruch bei der Instrumentierung der Konzeption hin: Der konzeptionellen Intention nach wären zwar „harte“ Instrumente wie Gebote und Verbote mit einer strengen Bindungswirkung für die nachgeordneten Planungsträger notwendig, tatsächlich ist aber die Konzeption – wie auch die Raumordnungspolitik generell – auf in ihrer Rechtswirkung „schwache“, „weiche“ Instrumente verwiesen. Finanzielle Ausgleichsmaßnahmen an Private wie auch an Gebietskörperschaften zur adäquaten Kompensation negativer Effekte von Funktionszuweisungen und Nutzungsbeschränkungen könnten gesamtwirtschaftlich gesehen die beabsichtigte ökonomische Beverteilung der Verdichtungsräume gefährden oder gar wieder aufheben, weil sie zum einen Entzugseffekte in den Verdichtungsräumen bewirken und zum anderen in den Vorranggebieten Einkommen entstehen lassen, die mit den konzeptionellen Absichten im Widerspruch stehen. Die nicht-monetären Instrumente wie Gebote und Verbote zur Regulierung der räumlichen Nutzungen sind auf überörtlicher Ebene bisher nur schwach ausgeprägt oder aus Gründen der Rechtsgleichheit überhaupt nicht anwendbar. Die Konzeption könnte aber nur in dieser Richtung planungswirksam gemacht werden¹⁵.

Bei der Umsetzung der Konzeption in das bestehende Raumplanungssystem werden horizontale und vertikale Koordinationsprobleme erkennbar. Die Konzeption großräumiger Vorrangfunktionen bietet sich aus Maßstabsgründen als Planungsinstrument des Bundes, aber auch der Länder an. Damit ist gleichzeitig eine Stärkung der Bundeskompetenz intendiert. Der steht aber die geltende verfassungsrechtliche und die rahmenrechtliche Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Raumordnung entgegen, die durch das ROG als ausgeschöpft gilt. Unter den vier Möglichkeiten, die Vorranggebietekonzeption entweder als Vollplanungs- oder Rahmenplanungskonzept und dieses entweder in Form eines allein vom Bund getragenen oder in Form eines gemeinsamen Bund-Länder-Programms (etwa analog dem BRP von 1975) in das politisch-administrative Planungssystem zu übernehmen, muß der „schwächsten“ Form, dem rahmensetzenden Bund-Länder-Programm, die größte Realisierungschance eingeräumt werden.

Die Gründe sind darin zu sehen, daß Vorstellungen und Vorschläge, die Planungskompetenz des Bundes gegenüber den Ländern und Gemeinden über eine Änderung des ROG und des Grundgesetzes zu stärken, aus verfassungsrechtlichen wie aus politischen Gründen als wenig aussichtsreich angesehen werden müssen¹⁶. Vielmehr läßt die gegenwärtige politische Neigung

der Länder zum Abbau von gemeinsam von Bund und Ländern getragenen Aufgaben erkennen, daß selbst der Umsetzung der Vorranggebietekonzeption in Form eines Bund-Länder-Rahmenprogramms vielfältiger Widerstand entgegengesetzt werden dürfte¹⁷.

Dennoch scheint es nicht völlig abwegig zu sein, daß eine Art Vorranggebietekonzeption durchgesetzt werden könnte — zwar nicht dem Namen nach, aber hinsichtlich der materiellen räumlichen Ergebnisse, weil die konzeptionell angestrebten Raumstrukturen mit denjenigen Raumstrukturen konvergieren, die sich bei anhaltendem raumplanerischen Untätigsein tatsächlich einstellen würden, und auch mit den großräumig dimensionierten Raumstrukturen, die über verschiedene Fachpolitiken vermittelt werden, z.B. Verkehrsplanung, Forschungs- und Technologieförderung, Energieversorgung. Unterhalb des offiziell aufrecht erhaltenen Oberziels der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen, also insbesondere auch in den ländlichen, strukturschwachen Gebieten, würden dann — so läßt sich spekulieren — wesentliche Prämissen und Elemente der Konzeption zu einer inoffiziellen, aber gleichwohl wirkungsvollen Leitlinie und Handlungsanweisung für die staatliche Planungspolitik verknüpft werden, die der Bundesraumordnung als Orientierungs- und Entscheidungshilfe bei internen Abstimmungsprozessen mit und zwischen den raumwirksamen Fachplanungen dienen könnte. Da das großräumige Raumordnungsmuster der Konzeption vielen fachplanerischen Zielen und Aufgaben entgegenkommt, ergibt sich für die Fachplanungen nunmehr die Möglichkeit, sich der Raumplanung zu bedienen, um den eigenen Rückzug aus der Fläche und die effektive Stärkung der Verdichtungsräume raumplanerisch zu legitimieren. Kritik an den disparitätenfördernden Planungen könnten die Fachbehörden unter Hinweis auf deren Verträglichkeit mit raumplanerischen Zielsetzungen abweisen.

Die grundlegende Gefahr ist darin zu sehen, daß die Vorranggebietekonzeption dazu beitragen kann, den Politik- und Planungsbereich ‚Raumordnung und Landesplanung‘ zur Bedeutungslosigkeit verkommen zu lassen: Weil sich die Vorranggebietekonzeption an die ablaufenden Raumentwicklungsprozesse anpaßt, indem sie, die Trends gleichsam bestätigend, sich davorsetzt und sich dadurch auch den Fachplanungen vorschalten will, wächst das Risiko, daß die Raumordnungspolitik — in der gutgemeinten Absicht, den eigenen Handlungsspielraum zu erweitern — sich völlig den fachplanerischen Zielsetzungen ausliefert und vor den eigentlichen Raumentwicklungsprozessen, die planerisch zu regulieren sind, kapitulieren muß.

B. Zur Strategie der endogenen Regionalentwicklung

Die Strategie der endogenen Regionalentwicklung ist wegen der geringeren Maßstabsgröße der regionalen Bezugsräume und ihrer Orientierung auf die Aktivierung von regionalen Potentialen im Rahmen ausgeglichener Funktionsräume mit dem Konzept der großräumigen Vorrangfunktionen offensichtlich nicht vereinbar.

Der Begriff der „endogenen Regionalentwicklung“ löst bei Raumplanern seit einiger Zeit Sympathie und Faszination aus. Sie drückt sich in einer seit einigen Jahren erheblich angewachse-

nen Produktion von Beiträgen und Überlegungen zu einer Strategie der endogenen, eigenständigen Regionalentwicklung bzw. regional angepaßter Raumentwicklung aus, bei der es im Kern darum geht, die Stellung der Region zu stützen und zu stärken, indem die Region mehr Einfluß auf ihre eigene Entwicklung nimmt und dabei ihre vorhandenen Potentiale besser nutzt und phantasievoller einsetzt¹⁸.

Diese Faszination kann nicht überraschen angesichts der erstarrten Lage, in der sich die räumliche Planung befindet. Die Bedingungen und Möglichkeiten zur Durchsetzung einer Politik der Erschließung und Förderung strukturschwacher peripherer Räume von „außen“, gleichsam als einer von den Verdichtungsräumen ausgehenden Kolonialisierungspolitik, haben sich angesichts von gesamtwirtschaftlich drängenderen Problemen wie der hohen Massenarbeitslosigkeit, wirtschaftlicher Stagnation und vielfachen Umweltgefährdungen erheblich verschlechtert. Nun eröffnet die „Strategie der endogenen Regionalentwicklung“ möglicherweise die Chance, die Position der von der Entwicklung eher benachteiligten strukturschwachen und peripheren Regionen, aber auch der altindustrialisierten Regionen gegenüber den wirtschaftlich potenten Regionen, den Verdichtungsräumen, relativ zu stärken.

Der Gedanke einer regional eigenständigen, von eigenen Kräften getragenen Raumentwicklung, einer Strategie »von unten«, fällt auch insofern auf fruchtbaren Boden, als er sich einpaßt in vielfältig vorhandene starke politische und soziale Strömungen, die als Reaktion auf die für den Einzelnen kaum mehr durchschaubaren, zentralistischen, ökonomischen, politischen und technologischen Großstrukturen für eine Dezentralisierung von Einrichtungen und Entscheidungen und für eine Demokratisierung der Gesellschaft eintreten: für eine Kleinteiligkeit und Überschaubarkeit von Arbeits- und Lebensbedingungen, für lokale und regionale Selbstbestimmung und nicht Fremdbestimmung, für betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung und für eine stärkere Berücksichtigung sozialer und ökologischer Belange (Stichwort: Partizipation, Regionalismus, „small is beautiful“, angepaßte Technologien). Zudem werden Strategieelemente einer eigenständigen Regionalentwicklung schon seit einigen Jahren z.B. in Österreich¹⁹ und der Schweiz²⁰ umgesetzt wie auch durch die Regionalplanung in einigen Bundesländern (z.B. Baden-Württemberg, bis 1980 auch Hessen) entwickelt, in denen sie mit bedingter regionaler Handlungskompetenz ausgestattet wurde.

Die Bezugsräume für das Konzept endogener Regionalentwicklung sollen, so wie es derzeit diskutiert wird, die Regionen der Bundesraumordnung, insbesondere die Regionen in den peripheren, strukturschwachen Räumen sein. Raumplanerisch gesehen handelt es sich bei dem Konzept genau genommen nicht wie bei der Vorranggebietekonzeption um eine räumliche *Ordnungs*konzeption, sondern um ein Konzept für eine *Entwicklungs*strategie, die mit der Konzeption der ausgeglichenen Funktionsräume verknüpft werden soll und diese in bestimmten Teilräumen handlungsfähig zu machen verspricht. Insofern stellt sie kein grundlegend neues Konzept dar, das mit den traditionellen Planungsmaximen bricht. Vielmehr ergänzt sie das geltende Landes- und Regionalplanungssystem mit dem Oberziel der Herstellung und Erhaltung gleichwertiger Lebensbedingungen um Handlungsvorschläge, und zwar für solche Regionen, in denen

die Instrumente und Maßnahmen der Landes- und Regionalplanung und der Regionalpolitik nicht greifen. Die Strategie soll dazu beitragen, die wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Entwicklungsmöglichkeiten der einzelnen Regionen möglichst vollständig zu nutzen, so daß das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen operationalisiert wird, d.h. die angelegten Mindeststandards in der jeweiligen Region erreicht werden, besser noch überschritten werden. Als Grundprinzipien sollen dabei gelten,

- daß erstens kein einheitlicher regionaler Zustand angestrebt werden soll, sondern daß die durchaus unterschiedlich vorhandenen und unterschiedlich genutzten Entwicklungspotentiale zu ganz spezifischen, vielfältigen regionalen Lösungen kombiniert werden,
- daß zweitens die lokalen und regionalen politischen Gremien mit Handlungs- und Entscheidungskompetenzen und mit finanziellen Mitteln versehen werden, die es ihnen erlauben, weitgehend eigenständig und eigenverantwortlich regionale Lösungen herbeizuführen,
- daß drittens dennoch verhindert wird, daß die regionale Eigenständigkeit und Selbsthilfe zu einer neuen Form interregionaler Konkurrenz heranreift. Die Stärkung endogener Potentiale erfordert zwar einen Politikwandel im Verhältnis von zentralstaatlicher, Landes-, regionaler und lokaler Ebene zueinander. Dies darf aber nicht dazu führen, daß Bund und Länder sich ihrer Aufgabe von Raumordnung und Landesplanung entziehen, indem sie die unterentwickelten, strukturschwachen Regionen in ihrem Zustand belassen, diesen aber mit dem Etikett einer eigenständigen Entwicklung verbal aufwerten.

Als Voraussetzung und als Rahmenbedingung für eine raumpolitische Strategie der endogenen, regional eigenständigen Entwicklung ist es notwendig, daß die lokalen und regionalen Handlungs- und Entscheidungsträger möglichst umfassende Informationen über den Zustand der Region und über die Entwicklungsmöglichkeiten erhalten und daß sie über den Einsatz und die Handhabung von Instrumenten beraten werden²¹.

Im folgenden wird auf einige Aspekte dieser drei Prinzipien etwas näher eingegangen.

1. Der zentrale theoretische Begriff einer Strategie zur Mobilisierung eigener, endogener regionaler Potenzen ist der des *Entwicklungspotentials*. In der Diskussion um diese Strategie ist von Thoss u.a. dieser Begriff präzisiert worden. Danach ist der Begriff „Entwicklungspotential“ ein Sammelausdruck für Faktoren, die in einer Region vorhanden sind und die solche Aktivitäten ermöglichen, die die Lebens- und Arbeitsbedingungen in dieser Region im weitesten Sinne verbessern. Der Potentialbegriff bezieht sich nicht allein auf Faktoren, die schon wirtschaftlich genutzt werden oder sonst einen Nutzen entfalten, sondern auch auf solche Faktoren, die untergenutzt oder überhaupt noch nicht genutzt werden und die damit mögliche „regionale Engpaßfaktoren“ für die regionale Raumentwicklung darstellen können. Die Faktoren können sowohl sozialökonomischer als auch naturräumlicher Art sein²². Der Beirat für Raumordnung hat in Anschluß an Thoss in seiner Empfehlung zur „Selbstverantworteten regionalen Entwicklung...“ vom 18. März 1983 fünf Potentialfaktoren bestimmt:

- Arbeitskräftepotential
- Gewerbliches Kapitalpotential
- Infrastrukturpotential
- Umweltpotential
- Nachfragepotential.

Die Potentialfaktoren kennzeichnen sog. Potentialbereiche, die wiederum Oberbegriffe sind für jeweils darunter zu subsumierende Handlungsfelder, also sektorale Politikbereiche. Diese sektoralen Politikbereiche sollen daraufhin abgefragt werden, mit welchen Maßnahmen sie zur Verbesserung der regionalen Gesamtsituation beitragen können.

Der Beirat hat die gewählten Potentialbereiche nicht näher begründet. Dies gewiß auch aus gutem Grund, denn die theoretische Diskussion über den adäquaten Potentialbegriff und die Ableitung der Potentialbereiche ist noch nicht abgeschlossen²³. Meines Erachtens ist ein Disput um die adäquate theoretische Ableitung der endogenen Potentialfaktoren und Potentialbereiche ohnehin nur von geringem Belang für die Durchsetzungsfähigkeit einer Strategie endogener Regionalentwicklung. Wichtiger ist die Frage, ob mit den genannten Potentialfaktoren denn schon die entscheidenden Stellgrößen der regionalpolitischen Strategie identifiziert sind oder ob nicht noch weitere „Faktoren“, seien sie objektiver und subjektiver Art, hinzukommen müssen. Neben den primär ökonomisch bestimmten Faktoren wären regional- und stadtstrukturelle, institutionelle und organisatorische Gegebenheiten, kulturelle und politische Tradition, regionale Identität zu nennen²⁴. Zu fragen ist darüber hinaus, ob mit den traditionellen wirtschaftswissenschaftlichen Kategorien, mit denen die Notwendigkeit eines marktwirtschaftlich gesteuerten maximalen (quantitativen) Wachstums des Sozialprodukts als oberste wirtschaftspolitische Maxime bislang begründet wurde, nunmehr die theoretische Grundlegung einer raumpolitischen Strategie gelingen kann, mit der die regionalen Strukturdefizite der Marktsteuerung beseitigt werden sollen.

Der entscheidende Vorteil des Konzepts endogener Regionalentwicklung ist in der Möglichkeit zu sehen, alle regionalen und sektoralen Strategieansätze, Konzeptionen und Politiken miteinander zu verknüpfen, die auf eine Dezentralisierung von räumlichen und sachlichen Ressourcen, Entscheidungskompetenzen und Handlungsmacht abzielen. So wird das Konzept einer arbeitnehmer- und beschäftigungsorientierten Raumordnungs- und Regionalpolitik²⁵ mit dem Konzept einer innovationsorientierten Regionalpolitik, staatlichen Programmen zur Humanisierung der Arbeit und zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen und mit der Forderung des DGB nach einem umfassenden Beschäftigungsprogramm in entscheidenden Teilen kompatibel. Angesichts der drängenden gesellschaftlichen Probleme, dem Abbau der hohen Massenarbeitslosigkeit und dem Schutz der natürlichen Umwelt sowie der Beseitigung von ökologischen Schäden muß die Stoßrichtung der Strategie endogener Regionalentwicklung auf die Schaffung von Rahmenbedingungen für ein regionales und gesamtgesellschaftliches „qualitatives Wachstum“ abzielen, allerdings nicht im unspezifischen Sinne von Thoss²⁶, sondern im umfassenden Sinne, wie er von der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik in ihrem jährlichen Memorandum entwickelt worden ist²⁷. Danach muß

qualitatives Wachstum mittelfristig auf das Vollbeschäftigungsziel, auf eine umwelt- und sozialorientierte Technologieentwicklung, auf das Ziel einer durchgreifenden Humanisierung der Arbeitsbedingungen, der Ökologisierung der Produktion und auf die Verbesserung der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des Grundbedarfs sowie mit kollektiven Gütern ausgerichtet sein, also auf die Befriedigung gesellschaftlicher Bedarfe²⁸. Die Strategie endogener, eigenständiger Regionalentwicklung hätte demnach im Rahmen einer gesamtgesellschaftlichen Reformstrategie des qualitativen Wachstums die regionalen „Potentiale“ unter Berücksichtigung der lokalen und regionalen Besonderheiten regional angepaßt und dennoch zieladäquat zu stimulieren und einzusetzen.

So ist in dem Potentialbereich „Arbeitskräftepotential“ u.a. an Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und der Politik der beruflichen Ausbildung und Fortbildung zu denken, in der Absicht, qualifizierte und sichere Arbeitsplätze zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur stabilen Einkommenssicherung in der Region zu schaffen. Aufgabe einer Strategie endogener Regionalentwicklung wäre es, die Träger der verschiedenen Politikmaßnahmen, wie Arbeitsämter, Wirtschafts- und Arbeitsministerien, Gewerkschaften, Unternehmen, die Bildungs- und Fortbildungseinrichtungen der öffentlichen Hand, Industrie- und Handelskammern, Verbände, Finanzverwaltungen und andere zu Maßnahmen der sog. „Humankapitalförderung“ zu motivieren und zu koordinieren. Wesentlich ist, daß die Einzelmaßnahmen sich in ein Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und berufsbildendes Gesamtkonzept der regionalen Entwicklung einpassen lassen²⁹.

Ähnliches gilt für den Bereich des „Gewerblichen Kapitalpotentials“. Nachdem in den letzten Jahren mangels mobilem, anlagewilligem Kapitals sich die Investitionsförderung und Arbeitsplatzbeschaffung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, also der „exogenen“ Entwicklungsstrategie, als zunehmend unwirksam und Förderungsprinzipien und Handlungsleitlinien vor dem Hintergrund der Export-Basis-Theorie unter veränderten Bedingungen sich als nicht hinreichend erwiesen haben, richtet sich nunmehr die Hoffnung auf eine Bestandspflege und Bestandserweiterung des regional ansässigen Produktivkapitals. Als Maßnahmen sind denkbar, die Vergabekriterien und den Empfängerkreis der Gemeinschaftsaufgabe nach Gesichtspunkten der regionalen Entwicklungsstrategie zu modifizieren und das Programm zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen und die Forschungs- und Technologieförderung und -beratung stärker zu regionalisieren. Das Konzept einer innovationsorientierten Regionalpolitik erscheint vom Ansatz her mit der Strategie der eigenständigen Regionalentwicklung kompatibel³⁰. Ferner müßte sich die Beschaffungs- und Vergabepolitik der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften an der Produkt-, Produktions- und Angebotsstruktur der regionalen Wirtschaft orientieren, um regionale Kreisläufe zu stärken.

Auch im Bereich des „Infrastrukturpotentials“ gibt es eine Reihe von Ansätzen, Maßnahmen in verschiedenen Politikbereichen auf eine Strategie endogener Regionalentwicklung auszurichten. So ist etwa auf dem Gebiet der Verkehrspolitik

darin zu denken, durch einen verbesserten regionalen Verkehrswegebau die innerregionalen Erreichbarkeiten zu Lasten der großräumigen Fernverbindungen und der guten Erreichbarkeit der Verdichtungsräume zu verbessern. Das würde bedeuten, die Schienenwege, mit denen die Mittel- und Oberzentren erreicht werden können, möglichst zu erhalten, das innerregionale Straßennetz für den Individualverkehr zu verbessern und leistungsfähige Bus-, Rufbus- oder Ruftaxi-Systeme zur Verbesserung des ÖPNV zu schaffen³¹. Auf dem Sektor der Energiepolitik werden bereits verstärkt lokal und regional angepaßte Energieversorgungskonzepte (Kraft-Wärme-Kopplung, regional vorhandene Primärenergiequellen) entwickelt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Sie müßten allerdings in ein gesamtgesellschaftliches Energieversorgungskonzept eingebettet werden³². Angesichts des allgemein hohen Ausstattungsgrades mit infrastrukturellen Einrichtungen aller Art in fast allen Regionen des Landes scheinen neue Infrastrukturinvestitionen aus quantitativen Gründen jedoch kaum geeignet zu sein, Entwicklungsimpulse relevanten Ausmaßes auszulösen. Bedenkt man aber, daß der Betrieb von Infrastruktureinrichtungen dienstleistende Funktion bei der Reproduktion von Arbeit und Kapital hat, so können Maßnahmen zur Förderung des Infrastrukturpotentials in Verbindung mit Maßnahmen zur Förderung des Arbeitskräftepotentials und des Kapitalpotentials geeignet sein, die endogene regionale Entwicklung zu stärken.

Bei der Operationalisierung des „Umweltpotentials“ bzw. seiner Teilpotentiale wie Wasser, Boden, Luft etc. zugunsten einer endogenen Entwicklung taucht eine Reihe von Problemen auf, weil es in diesen Fällen nicht allein um eine Nutzung der natürlichen Ressourcen geht, sondern andererseits auch ihr maximaler Schutz vor einer Nutzung bzw. der Abbau der Umweltgefährdungen und -belastungen als Ziel im Rahmen einer Strategie eigenständiger Entwicklung festgelegt werden muß. Es ist mittlerweile unstrittig, daß aus ökologischen wie auch gesellschaftspolitischen Gründen ein konsequenter Umweltschutz dringend geboten ist. Fraglich ist es gerade deshalb, ob die Umweltschutzpotentiale Strategieelemente darstellen, über deren Gebrauch, Verbrauch oder Schutz primär regionale Instanzen entscheiden sollen³³. Eine wirtschaftliche Nutzung von Umweltressourcen verträgt sich eher mit dem (endogenen) Entwicklungsbegriff als ihr Schutz vor einer wirtschaftlichen Verwertung. Angesichts der überregionalen, großräumigen landschaftsökologischen Zusammenhänge und der Notwendigkeit einer weitestgehenden Schonung der Umweltressourcen dürfte die Entscheidung über ihre Nutzung nicht allein in der Verfügungsgewalt einer Region liegen. Nur wenn es gelingt, die Konkurrenz der Regionen auf dem Gebiet der Nutzung von „Umweltpotentialen“ zu minimieren, indem Ansätze einer regionalen, koordinierten Umweltplanung in ein gesamtgesellschaftliches Umweltschutz-Konzept eingebettet werden, erscheinen die „Umweltpotentiale“ in das endogene Entwicklungskonzept integrierbar zu sein.

Das „Nachfragepotential“ einer Region dürfte — so räumt auch der Beirat für Raumordnung in seiner Empfehlung selbst ein — regional in nur geringem Maße einflußbar sein. Das Nachfragepotential der privaten Haushalte wird vor allem durch überregionale Einflußgrößen bestimmt: der Tarifpoli-

tik der Tarifparteien, der Finanz- und der Steuerpolitik von Bund und Land. Auch ist das Nachfragepotential der regionalen Gebietskörperschaften in den letzten Jahren angesichts knapper werdender disponibler Haushaltsmittel gesunken. Dennoch dürfte es hier noch eine Reihe strategiefähiger Ansatzpunkte zu seiner Beeinflussung geben³⁴.

Insgesamt gesehen soll es den regionalen Handlungs- und Entscheidungsträgern überlassen bleiben, in welcher Weise sie die Potentialfaktoren zu einer Strategie verknüpfen, die der besonderen regionalen Situation angemessen ist.

2. Wer aber sind die regionalen Handlungs- und Entscheidungsträger, und woher haben sie ihre Handlungskompetenz? Der Beirat für Raumordnung hat in seiner Empfehlung primär die in einer Region lebenden und arbeitenden Menschen als die Träger der regionalen Entwicklung bezeichnet. So erfreulich es ist, daß Raumordner die Menschen als Subjekte sozialräumlicher Entwicklung wahrnehmen und nicht — wie meist — als zu beplanende Objekte, so wenig hinreichend erscheint dieser Hinweis für eine Institutionalisierung der Strategie.

Als institutionelle Träger für eine regional angepasste Entwicklungsstrategie kämen primär die Regionalverbände / Regionalen Planungsgemeinschaften wegen ihres regionalen Zuständigkeitsbereiches in Betracht. Zwar besitzen sie eine Planungskompetenz, leider aber kaum Handlungskompetenz zur Umsetzung ihrer Planungen. Und es ist unwahrscheinlich, daß ihnen eine zusätzliche Handlungskompetenz zu Lasten der Länder, aber auch zu Lasten der Gemeinden in absehbarer Zeit übertragen wird, wie Untersuchungen zur vertikalen Politikverflechtung im relativ festgefügtten föderativen System der Bundesrepublik Deutschland belegen. Vielmehr dürften die schon schwachen Regionalverbände noch mehr geschwächt werden, wenn mit der Vorlage der Regionalpläne sie vermeintlich ihre Aufgabe erledigt haben³⁵.

Denkbare institutionelle Träger der Strategie könnten auch die regionsangehörigen Gemeinden sein, da sie eine per se höhere administrative Handlungs- und Entscheidungskompetenz haben und zudem durch Wahlen auch politisch legitimiert sind. Allerdings müßten sie als Träger der Strategie einen zusätzlichen Handlungs- und Entscheidungsspielraum und zusätzliche finanzielle Ressourcen (im Rahmen des Finanzausgleichs oder einer Steuerreform)³⁶ zugewiesen bekommen. Ein solches Dezentralisierungspotential ist aber bei Bund und Ländern gegenwärtig nicht zu erkennen³⁷. Zudem erschwert die interkommunale Konkurrenz eine freiwillige horizontale Koordination der gemeindlichen Interessen an einer Umsetzung der endogenen Entwicklungsansätze. Geht man also von dem gegebenen Institutionsrahmen der öffentlichen Verwaltung aus, so kann sie den Handlungsbedarf der Strategie nicht völlig einlösen. Auch neu einzurichtende Trägerinstitutionen wie spezielle kommunale Zweckverbände, Nachbarschaftsverbände, regionale Entwicklungsgesellschaften o.ä. dürften den genannten Schwierigkeiten unterliegen. Unter den gegebenen Umständen erscheint die Bildung eines *regionalen Verbundes* aus den lokalen und regionalen Handlungs- und Entscheidungsträgern, der über einen politischen Konsens zwischen ihnen hergestellt wird und durchaus korporatistische Züge tragen könnte, unter pragmatischen

Gesichtspunkten am ehesten als Träger eines Konzepts eigenverantworteter Regionalentwicklung denkbar.

3. Unterstellt, die institutionellen Fragen sind zu lösen, dann darf eine wie auch immer organisierte und implementierte Strategie einer eigenständigen Regionalentwicklung nicht dazu führen, daß Bund und Länder sich aus der räumlichen Planung zurückziehen. Vielmehr erwächst ihnen eine neue vertikale und interregionale Koordinationsaufgabe, in die die Fachplanungsbehörden mit einzubeziehen sind, und eine rahmensetzende Planungskompetenz, die verhindern soll, daß die Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen zu groß werden und die regionalen Mindeststandards unterschritten werden³⁸. Geschehe eine solche Koordination nicht, dann könnte eintreten, was mit der Strategie einer endogenen Entwicklung gerade verhindert werden soll: eine Verstärkung der disparitären Entwicklung zwischen den sozialökonomisch potenten Verdichtungsräumen und den ökonomisch schwachen peripheren Regionen, weil auch die Selbsthilfe-Strategie die Entwicklungsunterschiede nicht entscheidend mildern konnte, aber auch eine Verstärkung disproportionaler Entwicklung selbst zwischen den strukturschwachen Regionen, nämlich solchen Regionen, in denen die Strategie relevante Entwicklungsimpulse geben konnte, und solchen Regionen, in denen die Strategie — aus Gründen eines nicht so schnell aktivierbaren Entwicklungspotentials oder aus welchen anderen Gründen auch immer — nicht greifen konnte.

Diese Hauptgefahr der Strategie eigenständiger Regionalentwicklung darf nicht übersehen werden: daß sie nämlich den Ländern, vor allem aber dem Bund einen willkommenen Anlaß bietet, sich aus einer die regionalen Disparitäten ausgleichenden Raumordnungspolitik zurückzuziehen und die entwicklungsschwachen Regionen — salopp gesagt — „im eigenen Saft schmoren“ zu lassen. Eine Gefahr, die nicht unterschätzt werden sollte, zumal zentralstaatliche Entlastungsstrategien³⁹ ja nicht unbekannt sind, wie z. B. die sog. Haushaltssanierung des Bundes im Rahmen der Politik der Wende eindrucksvoll belegt. Der Begriff der „Selbstverantwortung“ regionaler Entwicklung im Titel der Beiratsempfehlung vom 18. 3. 83 läßt aufhorchen; stammt er doch aus der moralisierenden Begriffswelt der konservativen Politik zur Krisenbewältigung, die über eine Privatisierung sozialer Risiken den von gesellschaftlichen Fehlentwicklungen Betroffenen die individuelle Bewältigung ihrer Situation überläßt. Der sukzessive Abbau des Sozialstaatsprinzips könnte sich auch in einer so verstandenen Variante „selbstverantworteter regionaler Entwicklung“ niederschlagen. Dies gilt es zu verhindern.

C. *Schlußbemerkung*

Aus dem Befund einer derzeit unzureichenden Wirksamkeit der Raumordnungspolitik und der Absicht, die Raumordnung und Landesplanung zu revitalisieren, sind in den letzten Jahren in Umrissen zwei wichtige Konzeptionen zur räumlichen Planung entstanden, die in ihrer Zielrichtung, ihrer Maßstäblichkeit und ihren räumlichen Wirkungen unterschiedliche, ja konträre

Implikationen aufweisen. Sie können als Versuche interpretiert werden, die krisenbedingten Verwertungsschranken und ihre regionalen Friktionen in jeweils unterschiedlicher Weise zu überwinden.

Welcher der Konzeptionen sollte der Vorzug gegeben werden, oder sind beide zu verwerfen?

Der entscheidende Einwand gegen die Vorranggebietekonzeption leitet sich nicht aus konzeptionsimmanenten Überlegungen ab, sondern ist m.E. planungspolitischer Natur: Mit der Vorranggebietekonzeption werden erstmals planerische Vorstellungen zu einem Bündel von Handlungsmaximen verbunden, deren dominantes Motiv nicht mehr das sozial- und gesellschaftspolitische Ziel der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Bevölkerung in *allen* Teilen des Landes ist. Vielmehr werden die Interessen der Bevölkerung an gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen subsumiert unter die Interessen der weltmarktorientierten und international operierenden Unternehmen an einer möglichst renditeträchtigen Verwertung ihres vor allem in den Verdichtungsräumen gebundenen Produktivkapitals. Daß optimale betriebswirtschaftliche Verwertungsbedingungen für die Großunternehmen keinesfalls eine notwendige Voraussetzung zur Lösung der dringenden gesellschaftlichen Probleme, nämlich der Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit, der Überwindung der wirtschaftlichen Stagnation und des Schutzes der natürlichen Umwelt darstellen, belegen mittlerweile ja auch schon die Wirtschaftsseiten der großen Tageszeitungen. Auch unter diesem Gesichtspunkt halte ich die Vorranggebietskonzeption für einen Planungsvorschlag, der mehr Probleme schafft, als daß er zu raumordnerischen und gesellschaftlichen Problemlösungen beiträgt.

Demgegenüber bietet die Strategie einer eigenständigen Regionalentwicklung trotz aller konzeptionellen Defizite und institutionellen Hemmnisse denjenigen Regionen, denen die Kräfte von Markt und Macht keine oder nur geringe Entwicklungsmöglichkeiten einräumen, eine Chance, die Arbeits- und Lebensbedingungen der ansässigen Bevölkerung zu verbessern, wenngleich die Voraussetzungen dazu nicht rosig sind. Vermutlich wird eine Strategie eigenständiger Regionalentwicklung, solange allein marktgesteuerte Regulierungen gegenüber dringend notwendigen gesamtgesellschaftlichen Planungsansätzen aufgrund vehement zunehmender Belastungen menschlicher und natürlicher Ressourcen dominieren, nicht als ein umfassendes Gesamtkonzept zu verwirklichen sein, sondern werden immer nur Teilkonzepte partiell in Angriff genommen werden können. Gerade deshalb erscheint es regionalpolitisch wichtig, daß die Strategie der endogenen Regionalentwicklung erweitert wird a) um ein — flankierend zu den regionalen Ansätzen — Beschäftigungs- und Investitionsprogramm auf Bundesebene, b) um eine Sicherung der fiskalischen Bedingungen für eine Politik regionaler Eigenentwicklung und c) um Instrumente zur Evaluierung regionaler Bedarfssfelder. Eine regional angepaßte Entwicklungsstrategie erfordert also Initiative, Phantasie, hohe Frustrationsschwellen und den langen Atem aller Beteiligten. Zwar dürften die Ergebnisse dieser Politikstrategie nicht mit allzu hohen Erwartungen belastet werden. Gegenüber einer funktionalistischen „Wüstsungsstrategie“⁴⁰ ist sie — selbst unter gegenwärtig restriktiven Bedingungen — dennoch die richtige Alternative.

Anmerkungen

* Überarbeiteter Vortrag auf der Fachtagung „Landes- und Regionalplanung. Standortbestimmung“ des Instituts für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung am 20. September 1984 in München.

1 Beirat für Raumordnung, 1976: Die Gültigkeit der Ziele des Raumordnungsgesetzes und des Bundesraumordnungsprogramms unter sich ändernden Entwicklungsbedingungen, Empfehlung vom 16. 6. 1976, Schriftenreihe des BMBau, Bonn, S. 9 — 16.

2 Beirat für Raumordnung, 1983: Selbstverantwortete regionale Entwicklung im Rahmen der Raumordnung, Empfehlung vom 18. 3. 1983. In: der landkreis (1983) H. 7, S. 339 — 341.

3 Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (KwsW), 1977: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik, Abschlußgutachten, Göttingen, Kapitel 6, S. 321. Neben dem schon erwähnten Beirat für Raumordnung (s.o.) kann die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel als prominenteste Befürworterin der Konzeption gelten. Weitere Beiträge zur Konzeption großräumiger Vorrangfunktionen lieferten der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, 1974: Umweltgutachten 1974, Stuttgart etc.; Kummerer, K. u. a., 1975: Strukturräumliche Ordnungsvorstellungen des Bundes, Göttingen; Lowinski, H., 1973: Probleme der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung. Dargestellt am Landesentwicklungsplan III — Vorranggebiete für Freiraumfunktionen. In: Funktion und Nutzung des Freiraums, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 3, Münster, S. 65 — 85; Affeld, D., 1972: Raum- und siedlungsstrukturelle Arbeitsteilung als Grundprinzipien zur Verteilung des raumwirksamen Entwicklungspotentials. In: Structur (1973) H. 9, S. 197 — 204; Weyl, H., 1979: Funktion und Wirkungspotential der Raumordnung, ARL-Abhandlungen, Bd. 79, Hannover. Bei der Akademie für Raumforschung und Landesplanung beschäftigt sich der Arbeitskreis „Funktionsräumliche Arbeitsteilung im Bundesgebiet“ seit einigen Jahren mit Fragen der Grundlagen und der Ausgestaltung der Konzeption: Die bisherigen Ergebnisse liegen vor in Form von 2 Bänden: Funktionsräumliche Arbeitsteilung, Teil I: Allgemeine Grundlagen, ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 138, Hannover 1981 und Funktionsräumliche Arbeitsteilung, Teil II: Ausgewählte Vorrangfunktionen in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover 1984.

4 Kummerer, K. u. a., 1975; Beirat für Raumordnung, 1976; KwsW, 1977, S. 309 ff.

5 Zum Theorem der ‚räumlich-funktionalen‘ oder ‚funktionsräumlichen‘ Arbeitsteilung s. verschiedene Beiträge in: Funktionsräumliche Arbeitsteilung, Teil I, 1981, S. 5 ff., 39 ff.; KwsW, 1977, S. 329.

6 Kummerer, K. u. a., 1975, S. 149, S. 167 ff.; Weyl, 1979, S. 11, S. 67 ff.; KwsW, 1977, S. 327.

7 KwsW, 1977, S. 329 f.; Beirat für Raumordnung, 1976, S. 19/20.

8 Weyl, H., 1981: Bezugsgegenstände einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung. In: Funktionsräumliche Arbeitsteilung, Teil I, ebd., S. 7 ff.

9 Hübler, K. H., 1977: Die Notwendigkeit größerer Vorranggebiete. In: ARL (Hrsg.): Mehrfachnutzung, Risikoanalyse und Vorranggebiete, ARL-Arbeitsmaterial Nr. 2, Hannover, S. 29.

10 Brösse, U., 1981: Funktionsräumliche Arbeitsteilung, Funktionen und Vorranggebiete — konzeptionelle Grundlagen. In: Funktionsräumliche Arbeitsteilung, Teil I, S. 21.

11 Weyl, H., 1981; S. 7 ff.

12 KwsW, 1977, S. 327.

13 Vgl. dazu Sträter, D., 1983: Die Planungskonzeption der großräumigen Vorrangfunktionen, München 1983 (IMU-Studien Bd. 1), S. 330 ff.

14 Sträter, D., 1983, S. 325 ff.

15 ebd. S. 262 ff.

16 Vgl. Scharmer, E., 1981: Funktionsräumliche Arbeitsteilung aus rechtlicher Sicht. In: Funktionsräumliche Arbeitsteilung, Teil I, ebd., S. 139.

17 Sträter, D., 1983, S. 331 ff.

18 Vgl. u. a. die Themenhefte der Informationen zur Raumentwicklung: Qualifikation und Innovation als Strategie der regionalen Entwicklung, (1982) H. 6/7; Langfristszenarien zur Raumentwicklung, (1982) H. 8; Räumliche Entwicklungsplanung in den 80er Jahren, (1982) H. 9; Endogene Entwicklungsstrategien (1984) H. 1/2; vgl. auch ARL (Hrsg.), 1984: Endogene Entwicklung. Theoretische Begründung und Strategiediskussion. ARL-Beiträge, Bd. 80, Hannover.

19 In Österreich beispielsweise wurde 1979 eine „Sonderaktion des Bundeskanzleramtes zur Stärkung entwicklungsschwacher ländlicher

Räume in Berggebieten Österreichs“ gestartet, mit der insgesamt 20 Projekte in Niederösterreich und den Berggebieten gefördert werden. Die insgesamt durchaus positiven Erfahrungen mit diesen Projekten haben zu einer finanziellen Aufstockung der Sonderaktion über den anfänglich gesetzten räumlichen und zeitlichen Rahmen hinaus geführt; s.a. Georg-von-Vollmer-Akademie (Hrsg.), 1981: Arbeitnehmerorientierte Strukturpolitik im Alpenraum, München; Raumplanung für Österreich, Schriftenreihe des Bundeskanzleramtes, (1981) Nr. 2.

20 Schweizerische Studiengemeinschaft für Raumordnungs- und Regionalpolitik (Hrsg.), 1981: Strategische Erörterungen zur Regional- und Strukturpolitik, Lugano — Porza.

21 *Stiens, Gerhard*, 1984: Information als „Ressource“ im Rahmen regional angepaßter und eigenständiger Raumentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung (1984) H. 1/2, S. 175 ff.

22 *Thoss, Rainer*, 1983: Qualitatives Wachstum in den Raumordnungsregionen der Bundesrepublik Deutschland. In: ARL (Hrsg.): Gleichwertige Lebensbedingungen durch eine Raumordnungspolitik des mittleren Weges, FuS-Berichte Bd. 140, Hannover, S. 1 — 23, hier S. 11 ff.

23 Eine ausführliche theoretische Darlegung der endogenen Potentialfaktoren liefert *Thoss*, ebd.; kritisch dazu *Strassert, Günter*, 1984: „Regionales Entwicklungspotential“. Versuch der Enträtselung eines Schlagwortes. In: Raumforschung und Raumordnung 42, H. 1, S. 19 ff.

24 Vgl. *Hartke, Stefan*, 1984: „Selbstverantwortete regionale Entwicklung im Rahmen der Raumordnung“. In: Raumforschung und Raumordnung 42, H. 2, S. 96 ff.

25 Vgl. Arbeitskreis Arbeitsorientierte Regionalwissenschaft, 1979: Für eine arbeitnehmerorientierte Raumordnungs- und Regionalpolitik, zusammengestellt von *K. Brake*, Köln; ders. (Hrsg.), 1981: Regionale Krisen und Arbeitnehmerinteressen, Köln.

26 *Thoss*, ebd., S. 4.

27 Vgl. Memorandum '82: Qualitatives Wachstum statt Gewinnförderung — Alternativen der Wirtschaftspolitik, Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Köln 1982, S. 168 ff., Memorandum '84: Gegen soziale Zerstörung durch Unternehmerherrschaft — Qualitatives Wachstum, 35-Stunden-Woche, Vergesellschaftung, Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Köln; *Richter, Ursula*, 1983: Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstum. Ansätze für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Lebensqualität in der Region München, IMU-Informationsdienst, H. 5.

28 Memorandum '82, ebd., S. 177.

29 Vgl. *Garlichs, D.* u. a. (Hrsg.), 1983: Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt/New York.

30 *Windelberg, Jens*, 1984: Innovationsorientierte Regionalpolitik zur Entwicklung strukturschwacher Peripheriräume. Voraussetzungen und notwendige Komplementärelemente. In: Inform. z. Raumentwicklung (1984) H. 1/2, S. 63 — 78.

31 Es gibt eine Reihe von Modellversuchen, den ÖPNV auch in strukturschwachen Landkreisen zu verbessern; vgl. Themenheft 10 (1981) der Informationen zur Raumentwicklung. Vgl. auch Kap. 8 (Verkehr) in BfLR, Deutscher Landkreistag (Hrsg.), 1983: Ziele und Wege zur Entwicklung dünn besiedelter ländlicher Regionen. Seminare — Symposien — Arbeitspapiere, Bd. 10, Bonn, S. 8 — 1, 8 — 3;

32 Vgl. BfLR (Hrsg.), 1981: Örtliche und regionale Energieversorgungskonzepte. Seminare — Symposien — Arbeitspapiere, Bd. 1, Bonn; dies. (Hrsg.), 1982: Zukünftige Energieversorgung im ländlichen Raum. Seminare — Symposien — Arbeitspapiere, Bd. 4, Bonn; Themenheft 4/5 (1982) der Informationen zur Raumentwicklung.

33 Vgl. *Finke, Lothar*, 1984: Umweltpotential als Entwicklungsfaktor der Region. In: Inform. z. Raumentwicklung (1984) H. 1/2, S. 33 — 42, insb. S. 35 ff.

34 *Thoss, Rainer*, 1983, a.a.O., S. 19 ff.

35 Siehe auch das Schicksal der Regionalplanungsinstitutionen in Niedersachsen und Hessen; aber auch in Bayern und Baden-Württemberg läuft die Diskussion in Richtung auf eine stärkere organisatorische Einbindung in den allgemeinen staatlichen Verwaltungsapparat.

36 *Gatzweiler, Hans-Peter*, 1983: Die Ermittlung der Gleichwertigkeit regionaler Lebensbedingungen mit Hilfe von Indikatoren. In: ARL (Hrsg.): Gleichwertige Lebensbedingungen durch eine Raumordnungspolitik des mittleren Weges. FuS-Berichte Bd. 140, Hannover, S. 25 — 41, hier S. 40/41.

37 *Erne, Hermann*, 1984: Regionalplanung, Regionalbewußtsein und „Parlamentarisierung der regionalen Ebene“. In: Inform. z. Raumentwicklung (1984) H. 1/2, S. 157 ff.

38 Empfehlung des Beirats für Raumordnung vom 18. 3. 83, Teil B.; *Hartke, Stefan*, 1984: Regional angepaßte Entwicklungsstrategien und Voraussetzungen in der „vertikalen“ und „horizontalen“ Koordination. In: Inform. z. Raumentwicklung (1984) H. 1/2, S. 143 — 156.

39 Vgl. auch *Erne*, ebd. S. 172.

40 *Hübner, Karl-Hermann*, 1980: Anmerkungen zur passiven Sanierung und anderen Wüstungsstrategien. In: der Landkreis H. 8/9.