

KNUT GUSTAFSSON

Raumordnungspolitik als politischer Prozeß

Zur Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms*

1. Die Verfassung

Blaug, mitunter *Viner*, häufiger *K. E. Boulding* wird der Ausspruch zugeschrieben: „Economics is, what economists do“.

Unabhängig von der ungeklärten Autorenschaft möchte ich mich auf diese drei Namen berufen und feststellen: „Raumordnungspolitik ist das, was Raumordnungspolitikert tun“.

Sie tun dies auf der Grundlage der verfassungsmäßigen Aufgabenteilung, die nach Artikel 75 Nr. 4 des Grundgesetzes dem Bund die Rahmengesetzgebung für den Bereich der Raumordnung zuweist. Das Schwergewicht der gesetzgeberischen und der verwaltungsmäßigen Zuständigkeit liegt somit bei den Ländern. **Daran kann – auch wenn man dies wollte – eine extensive Auslegung der Bestimmungen des Raumordnungsgesetzes nichts ändern.** Dieses Gesetz weist den Ländern die Planungskompetenz im Bereich der Regional- und Landesplanung zu. Eine Planungs- oder Programmkompetenz des Bundes ist im Raumordnungsgesetz nicht verankert. Vielmehr beschränkt dieses Gesetz die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Raumordnung auf eine mit den Ländern gemeinsame Beratung von Grundsatzfragen, auf gegenseitige Auskunfts- und Mitteilungspflicht über wichtige Vorhaben und Programme und auf die Berichterstattung gegenüber dem Deutschen Bundestag.

Dem für die Raumordnung zuständigen Bundesminister obliegt nach § 4 ROG ein Koordinationsauftrag der für die Raumordnung wichtigen Maßnahmen und Programme des Bundes. Um diese Aufgaben inhaltlich ausfüllen zu können, bedarf es einer Programmvorstellung, eines Programms. Die Ressortminister sind andererseits nach § 3 ROG verpflichtet, Ziele und Grundsätze des ROG selber zu beachten (vgl. auch das Ressortprinzip Art. 65 GG). Dies kann wiederum nur dann möglich sein, wenn Ziele

und Grundsätze der Raumordnung sowie des Raumordnungsgesetzes ihre Konkretisierung in einem Programm finden.

§ 4 ROG und § 3 ROG machen deutlich, daß Raumordnungspolitik nicht nur von denen gemacht wird, die diese Vokabel in ihrer Adresse tragen, sondern auch und vor allem von denen, die durch ihre Planungen, Vorhaben und Maßnahmen die Raumstruktur beeinflussen. Verkehrswegeplanungen, regionale und sektorale Strukturpolitik, Städtebaupolitik, Wohnungspolitik sind nur Beispiele für Politikbereiche, die letztlich auch Raumordnungspolitik sind. Sie werden nach dem ROG nur mühsam „eingefangen“ durch den inter- und intraressortmäßigen Koordinationsauftrag.

Noch schwieriger ist das „Einfangen“ bewußter oder unbewußter raumordnungspolitischer Akteure im Politikspektrum, wenn man an die vertikale Aufgabenverteilung in unserem föderativen Staat denkt. Gemeinden, Gemeinde- und Regionalverbände, Landschaftsverbände, Planungsverbände, Bezirke, Kreise, Länder: Sie alle sind Akteure der Raumordnung, letztlich sicherlich gewillt und guten Willens, sich gemeinsam „der Raumordnung“ zu verschreiben, faktisch aber doch durch Interessenvielfalt und Kompetenzrängelei nur schwerlich in der Lage, gemeinsam zu handeln.

Gemeinsames Handeln in bezug auf was?

Einig ist man sich in der allgemeinen Zielbeschreibung: Alle Teilräume der Bundesrepublik Deutschland sind so zu entwickeln, daß ihre räumliche Struktur der Entfaltung der Persönlichkeit des einzelnen in der Gemeinschaft am besten dient. Dies setzt gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen als eine wesentliche Grundlage der Chancengleichheit der Bürger voraus. Gleichsam verfassungsmäßige Legitimation und verfassungsmäßige Absicherung erhält diese allgemeine Zieldefinition durch Artikel 72 Abs. 2 Nr. 3 GG, in dem von der „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus“ die Rede ist.

„Gleichwertige“ Lebensbedingungen soll nicht heißen „gleiche“ Lebensbedingungen. Dies sicher deshalb nicht,

* Gekürzte und überarbeitete Fassung eines Vortrages vor dem Fachbereich 8 der Technischen Universität Berlin am 3. November 1976.

weil man sich wegen der Unmöglichkeit der Messung des Niveaus und der Qualität der Lebensverhältnisse an einer konkreten Festlegung „vorbeimogeln“ will, sondern weil in der Tat in bezug auf individuelle Wohlfunktionsunterschiede in den Lebensbedingungen individuell gewollt und gesellschaftspolitisch erwünscht sind. Wie anders wären sonst zum Beispiel gegenläufige Wanderungen von Stadt zu Land und von Land zu Stadt selbst bei gleicher materieller Ausgangsbasis zweier Individuen erklärbar?

2. Der Weg zum Bundesraumordnungsprogramm

Koordinationsauftrag auf horizontaler und vertikaler Ebene, also intra- und interressortmäßig sowie zwischen den Gebietskörperschaften, einerseits, allgemeiner Konsens über ein noch nicht operationales Ziel aller raumordnungspolitischen Akteure andererseits sind zwei wesentliche Ansatzpunkte gewesen, Inhalt und Instrumente der Raumordnung fortzuschreiben.

Aber noch ein weiteres kommt hinzu: Der offen zutage getretene Problemdruck in den Ballungsgebieten, tatsächliche Entwicklungen zur passiven Sanierung ländlicher Gebiete, Umweltprobleme, die zunehmende Zahl ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien sowie regional mit time-lags und unterschiedlicher Stärke verlaufende Konjunkturen haben den „Handlungszwang“ zu gemeinsamem Vorgehen in einem gemeinsamen Handlungsrahmen „Raumordnung“ vergrößert.

Der Deutsche Bundestag ersuchte folglich und folgerichtig einstimmig am 3. Juli 1969 die Bundesregierung, „auf der Grundlage einer konkreten räumlichen Zielvorstellung für die Entwicklung des Bundesgebietes die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel in einem Bundesraumordnungsprogramm festzulegen“. Auch die Ministerpräsidenten der Länder haben es am 15. Oktober 1970 für dringend geboten gehalten, „daß die aufgrund § 8 des ROG zwischen Bund und Ländern gebildete Ministerkonferenz für Raumordnung alsbald ein solches Programm ausarbeitet“. Dieses Programm, das „Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes“, liegt mit Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 14. Februar 1975 – bei Nichtzustimmung der Länder Bayern und Baden-Württemberg – und auch mit Beschluß der Bundesregierung vom 23. April 1975 vor.

Die Erfahrung bei der Aufstellung des ersten Bundesraumordnungsprogramms hat deutlich gemacht: Der Prozeß des „trial and error“ bei der Zielfindung und der Konsensbildung auf allen Bereichen der Programmbestandteile und während aller Phasen der Programmerstellung bedarf dringend der Rationalisierung. Wenn, wie beim ersten Raumordnungsprogramm, zwischen Programmauftrag und Programmverabschiedung sechs Jahre vergehen – und bei Landesentwicklungsplänen war es ähnlich –, dann besteht die Gefahr, daß die Probleme, die ökonomischen Rahmenbedingungen, das Programm über-

laufen und es als Handlungsrahmen entscheidend entwerfen. Ich meine, daß die Frage der Steuerung des Prozesses der Fortschreibung des Raumordnungsprogramms gleichgewichtig bedacht werden muß wie Fragen der inhaltlichen und methodischen Fortschreibung. Die Lösung kann weder darin bestehen, ähnlich wie in der Konjunkturtheorie einen „leading sector“, so in diesem Falle eine „leading institution“ zu identifizieren, die die Fortschreibung alleinverantwortlich übernimmt, noch darin, daß „alle“ Beteiligten in einem ständigen „trial and error“-Prozeß zu tendenziell immer inhaltleeren Konsensschritten finden.

Ich habe kein Patentrezept, insbesondere deshalb nicht, weil die Politisierung des Objekts Raumordnung zu einer gewissen Konsensunfähigkeit, ja Konsensunwilligkeit geführt hat. Die Stichworte „Bundesrat“ und „Investitionslenkungsdebatte“ mögen die Szene beleuchten. Der denkbare Ausweg, aus dem Programm im Zuge der Fortschreibung ein Programm des Bundes zu machen, es also zu „entföderalisieren“, vermag die Aufstellung des Programms zu erleichtern, nicht aber die Umsetzungsprobleme zu lösen.

Weder ist das zu steuernde „raumwirksame Potential“ des Bundes, also vornehmlich die Summe aller Infrastruktur- und Wirtschaftsstrukturmaßnahmen, ausreichend, um den tatsächlichen Problemen gerecht zu werden, noch kann sich der Bund auf diese Weise langfristig seiner Aufgabe dem Ganzen gegenüber entziehen.

3. Das Programm auf dem politischen Prüfstand

Im Bundesraumordnungsprogramm heißt es:

„Das Programm stellt den gesamträumlichen und überfachlichen Orientierungsrahmen dar, der es dem Bund und den Ländern ermöglichen und erleichtern soll, für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen eine größere Effizienz zu erreichen.“

Auf entsprechende Anpassung der raumwirksamen Planungen und Maßnahmen an die Zielaussagen dieses Programms werden Bund und Länder in eigener Verantwortung hinwirken. Als ein Programm der Koordinierung sollen es die Fachplanungen der Bundesressorts sowie die Landesplanung in den Ländern beachten.“

Zwei Fragen drängen sich auf:

- Kann ein so verstandenes Programm Programmwirkungen zeigen?
- Kann die relative Unverbindlichkeit des Programms dennoch Bindungen und Wirkungen ausüben, die uns den formulierten Raumordnungszielen näher bringt?

Ich meine: ja. Ich will dies begründen, und zwar aus der Sicht des Bundes.

Seit Verabschiedung des Programms im April 1975 hat es in bezug auf die interressortmäßige Koordination von Vorhaben und Programmen einige gute Fortschritte im Hinblick auf die Einbeziehung raumordnungspolitischer Zielsetzungen gegeben. Nicht in dem Sinne, daß die

Raumordnung als Entscheidungsraster vor die Fachplanungen gekoppelt würde, um von hier aus allein über das „Wie“ und „Wo“ von Maßnahmen zu entscheiden, sondern in dem Sinne, daß die raumordnungspolitischen Ziele des Programms in den Entscheidungsprozeß der Fachplanungen einbezogen werden: Raumordnungspolitik als die Etablierung eines wichtigen Querschnittsaspekts in die Planungs- und Entscheidungsebenen und -prozesse. Dies ist erfolgreich gelungen bei der Überprüfung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen.

Die Bestimmung der Dringlichkeit des Ausbaus wurde nach drei Kriteriengruppen vorgenommen:

- nach verkehrlichen Kriterien (Verkehrsbelastung, Prognoseverkehr),
- nach raumordnerischen Kriterien (Erschließung, Anbindung, Achsenlage, Zonenrandgebiet),
- nach sonstigen Kriterien (Umwelt, Unfallrate, internationale Verbindung).

Die Verknüpfung der drei Kriterienblöcke erfolgt additiv, wobei zuvor eine Gewichtung vorgenommen wird, die nach langwierigen interressortmäßigen Abstimmungen gefunden wurde: 1 : 2 : 0,5. Die raumordnerischen Kriterien haben also bei der Verkehrswegeplanung ein ganz erhebliches Gewicht.

Die Einbeziehung der Raumordnung in den politischen Planungs- und Entscheidungsprozeß ist ebenso erfolgreich gelungen bei der Planung von Behördenstandorten, also zum Beispiel bei Oberpost- und bei Wasserschiffahrtsdirektionen. Dies ist auch bei der Konkretisierung der Ausländerpolitik gelungen, als es um die Festlegung der Gebiete für den Zuwanderungsstop ging.

Die Reihe der Beispiele könnte fortgesetzt werden. Sie sind im einzelnen nicht spektakulär. Sie konnten aber erst auf der Grundlage des Raumordnungsprogramms Wirklichkeit werden, und sie werden in ihrer Gesamtheit ihre raumordnungspolitische Wirkung im Sinne der Zielsetzungen des Bundesraumordnungsprogramms nicht verfehlen.

4. Fortschreibung – weshalb?

Dennoch: an einer Fortschreibung des 1975 verabschiedeten Programms kommen wir nicht vorbei. Hierfür gibt es zunächst formale Gründe:

- Das Programm selber hat die Notwendigkeit der Fortschreibung postuliert. Die Selbstbindung ist also da.
- Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat mit Beschluß vom 14. Februar 1976 die Fortschreibung gefordert.
- Der Deutsche Bundestag, dem das Programm zur Verabschiedung vorgelegt wurde, hat am 7. Mai 1975 einen Auftrag zur Fortschreibung gegeben.

Die Fortschreibungsaufträge haben natürlich einen recht unterschiedlichen materiellen Hintergrund. Sie basieren auf Fortschreibungsnotwendigkeiten bzw. -forderungen, die sich wie folgt systematisieren lassen:

- a) Fortschreibung aufgrund der Aktualisierung der Datenbasis.
- b) Fortschreibung zur methodischen Verbesserung.
- c) Fortschreibung wegen veränderter Rahmenbedingungen.

5. Vier politische Rahmenbedingungen der Fortschreibung

Bevor auf die Fortschreibung im einzelnen eingegangen wird, sei kurz die „politische Umwelt“, in der sie sich vollziehen wird, skizziert. Dies ist notwendig, um von vornherein die Durchsetzungsmöglichkeiten aller „Fort-schreibungsbegehren“ realistisch einschätzen zu können.

Hierzu seien vier Thesen aufgestellt:

- a) Je langfristiger politische Aktivitäten angelegt sind, desto schwieriger ist es, hierfür schon heute Verbündete zu gewinnen. Dies trifft auch für die Raumordnung zu. Die Raumordnungspolitik ist auf mittel- und langfristige Erfolge, d. h. räumliche Strukturverbesserungen, abgestellt, die sich nicht von heute auf morgen „bilanzieren“ lassen. Deshalb läuft sie Gefahr, vom auf kurzfristige Erfolge abgestellten „Tagesgeschäft“ vergessen zu werden.
- b) Die Durchsetzung eines wichtigen Querschnittsaspekts wie der Raumordnung wird um so schwieriger, je mehr Beteiligte an der Realisierung der Ziele dieses Querschnittsaspekts arbeiten. Dies ist nicht so sehr ein Problem der Konsensfindung, sondern die Frage, ob bei Beteiligung von vielen für den einzelnen noch ein zurechenbarer Erfolg abfällt. Deshalb wird die Tendenz bestehen, daß die Nicht-Federführenden die Raumordnung immer dann mit Vehemenz heranziehen, wenn es um die Durchsetzung ihrer Ziele geht. Daß das so ist, mag man beklagen; besser ist es, sich darauf einzustellen.
- c) Der politische Stellenwert der Raumordnung, also auch die Notwendigkeit der Fortschreibung des Programms, hängt von dem jeweiligen Problemdruck ab. Das ist verständlich. Wenn wir uns auf die Seite eines weniger entwickelten Landes stellen, dann haben wir das Glück, nicht in einer dualistischen Wirtschaft zu leben, sondern „allein“ die Aufgabe des Disparitätenausgleichs zu haben. So genommen, bleibt es Aufgabe der Raumordnung, zu verhindern, daß es zu Tendenzen dualistischer Wirtschafts- und Regionalentwicklungen kommt. Aber: diese Aufgabe ist groß und ernst genug!
- d) Raumordnung in einem föderativen Staat ist nur möglich, wenn dieser Föderalismus als konstruktiver Föderalismus aufgefaßt wird. Dies heißt nicht, daß es keine Wettbewerbssituation zwischen politischen Parteien auf und in den verschiedenen Ebenen unserer Gebietskörperschaft geben soll. Dies heißt aber, daß Raumordnung zwar rechtlich keine „Gemeinschaftsaufgabe“ ist, aber also solche praktiziert werden sollte.

6. Die erste Fortschreibungsnotwendigkeit: die Datenlage

Es ist eine Binsenweisheit, daß Programme, die auf überholten Daten basieren, selber überholt werden. Sie verlieren ihre Legitimation als Planungsinstrument. Wann aber ist dies der Fall? Und gelten notwendige Fortschreibungszeiträume gleichermaßen für alle Teile eines Programms?

In bezug auf das Raumordnungsprogramm komme ich zu dem Ergebnis, daß es unterschiedliche Fortschreibungsnotwendigkeiten gibt. In bezug auf den Infrastrukturkapitalstock, der zur Analyse des Versorgungsgrades in den Gebietseinheiten herangezogen würde, meine ich, daß es jetzt nicht so sehr auf die „Aktualisierung“ der Datenlage ankommt, sondern vielmehr auf die Frage des Messens des Versorgungsstandes einer Region mit Infrastruktureinrichtungen. Der Infrastrukturkapitalstock weist eine relativ niedrige Netto-Wachstumsrate auf, die zudem bei aller raumordnungspolitischen Akzentuierung des Einsatzes dieser Mittel mittelfristig zu relativ gering voneinander abweichenden Wachstumsraten zwischen den Gebietseinheiten führt.

Womit soll aber der Kapitalstock in den jeweiligen Infrastrukturbereichen in Verbindung gebracht werden, um den Versorgungsstand zu messen? Reicht die Messung des Kapitalstockes aus, oder sind nicht Output-Größen des Kapitalstockes wichtiger und aussagefähiger? Können Input-Größen überhaupt über die Veränderung des Versorgungsstandes etwas aussagen?

Wir kommen damit in das weite Feld der Indikatoren. Hier liegt eines der Hauptprobleme bei der Aktualisierung des Datenbestandes im Bereich der Infrastruktur. Es geht um das „Wie“ des Messens und um das „Was“ des Messens der Infrastruktur, um zu schlüssigen Aussagen über den Versorgungsgrad einer Region zu kommen. Hier liegt einer der Schwerpunkte der Fortschreibung des Programms. Ich meine, ein Ergebnis der notwendigen Überlegungen zu diesem Bereich vorweg nehmen zu können. Je nach Infrastruktursektor werden unterschiedliche Arten von Indikatoren herangezogen werden müssen. Im Gesundheitswesen wird die Zahl der Betten in Krankenhäusern allein nicht ausreichen, wenn nicht gleichzeitig der regional unterschiedliche Grad der Gesundheit und die Altersstruktur der Bevölkerung einbezogen werden. Gleiches gilt für Freizeiteinrichtungen, ähnliches für die Schulversorgung. Ich bin mir bewußt, wie schwierig es ist, auf dem Hintergrund der Datenlage diesen Ansprüchen zu genügen.

Die Fortschreibung beim Datenbestand der Infrastruktur wird also primär auch methodische Fortschreibung des Messens bedeuten müssen.

Anders hingegen bei der Aktualisierung des Datenbestandes und der Prognose der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstrukturdaten. Hier steht die datenmäßige Fortschreibung unabdingbar an; sie ist vorbereitet.

7. Neue Methoden, eine zweite Fortschreibungsnotwendigkeit?

Bei der Diskussion um die Fortschreibung des methodischen Ansatzes des Bundesraumordnungsprogramms tauchen immer wieder zwei Vokabeln auf:

- a) Integrierte Aufgabenplanung,
- b) Szenarien.

Es wird häufig beklagt, daß der scheinbar geforderte Ansatz einer integrierten Aufgabenplanung mit dem Ansatz auf dem Gebiet der Raumordnung nicht verwirklicht sei. Die Fortschreibung müsse deshalb bedeuten: Neuanfang zur Etablierung dieses Planungsansatzes. Diese Forderung wird ohne Zweifel von dem immer noch nicht verklungenen „verbalen PPBS-Enthusiasmus“ (Naschold) getragen, der Idee, man könne in einem dezentral gesteuerten System – basierend auf dem Prinzip der Arbeitsteilung, der Delegation und der Dezentralisation – Planung, Programmierung und Budgetierung in allen Aufgabenbereichen koordiniert durchsetzen und so zu einer zweifellos notwendigen Rationalisierung der politischen Entscheidungsprozesse kommen.

Ich halte diesen Ansatz für illusionär, auch wenn diese Auffassung als „konservativer Verzicht“ gebrandmarkt würde. Wir können nur schrittweise vorankommen, d. h., wir sollten die „optimistische technokratische Ideologie der Weiterentwicklung der brauchbaren Planungselemente“ (Naschold) verfolgen.

Alles andere wäre nicht machbar. Diejenigen, die umfassende Planungsansätze in ein Regierungssystem einführen wollen, werden m. E. scheitern, weil sie keine angemessene politische Analyse über die angemessene Einführung der politischen Analyse und Planung in ein Regierungssystem erstellt haben.

Das bedeutet für die Fortschreibung: Fortentwicklung operationaler Instrumente und Etablierung des Querschnittsaspekts „Raumordnung“ in den Entscheidungsprozeß. Etablierung heißt Prüfung bei allen wesentlichen Entscheidungen, ob und wie der Aspekt „Raumordnung“ betroffen ist, und Entscheidung im Rahmen anderer, oft konkurrierender Kriterien und Ziele.

Ich habe anhand der Beispiele „Verkehrswegeplanung“ und „Standortplanung“ hierauf bereits hingewiesen. Auf der Basis des 1970 etablierten Informationssystems der Bundesregierung ist zunächst einmal die Grundlage für eine relativ umfassende Information über Vorhaben des Bundes gegeben, die eine selektive und maschinelle Auswertung nach der Frage, ob die Vorhaben und Programme „raumrelevant“ sind, zuläßt. Damit ist eine wesentliche Voraussetzung zur weiteren Etablierung des Querschnittsaspekts „Raumordnung“ gegeben.

Es fehlt die Konkretisierung der Bewertungskriterien als Grundlage der Entscheidungsvorbereitung.

Natürlich ist es wünschenswert, in der Planungsmethode auch einen etwas größeren Schritt voranzukommen. Ich meine vor allem, einen Weg aufzuzeigen, um zu einer engeren Beziehung zwischen Raumordnung und Finanz-

planung zu kommen. Dies bedeutet letztlich auch, eine Bresche zu schlagen in Hinblick auf den oft geforderten Bundesentwicklungsplan.

Erster Schritt könnte eine Bestandsaufnahme der mittelfristigen raumwirksamen Fachplanungen sein, die auf der Finanzplanung fußen, die dann zunächst die Zurechnung auf die Gebietseinheiten ermöglichen würde.

Lohnenswert im Zuge der methodischen Fortschreibung des Programms ist auch das Aufgreifen der Idee der Szenarien. Sie sind ein Versuch, eine hypothetische Folge von Ereignissen und Entscheidungen zusammenzustellen, die logischerweise zu einer hypothetisch ins Auge gefaßten Situation führen können. So aufgefaßt, sind Szenarien sicher kein Planungsinstrument, geschweige denn Programmelemente. Sie sind aber zur kritischen Begleitung bei der Aufstellung von Programmen und Formulierung von Zielen ein durchaus hilfreiches Instrument. Kahn hat seine Kritik am Gebrauch von Szenarien treffend formuliert: „Nur eine paranoide Persönlichkeit, ungewöhnlich mißtrauisch und von feindseligen Gefühlen befangen, kann sich jene Art von Krisen, Provokationen und Verschwörungen ausdenken, die viele politische Szenarien kennzeichnen.“ Und er fährt fort: „Die Verantwortung des Planers verlangt sogar, daß er sich intensiv mit den vielen unangenehmen Möglichkeiten beschäftigt, die eintreten können.“ Dies trifft sicher auch für die Raumordnung zu.

8. Die dritte Fortschreibungsnotwendigkeit: Indikatoren

Schon bei der Diskussion über die Aktualisierung der Analysedaten ist auf das methodische Problem bei der Anwendung von Indikatoren hingewiesen worden. An dieser Stelle soll noch einmal kurz folgendes Problem aufgegriffen werden: Indikatoren zur Beschreibung der Ausgangslage versus Indikatoren zur Quantifizierung von raumordnungspolitischen Zielen.

Über die Notwendigkeit der ersten Indikatorengruppe gibt es keinen Dissens. Je genauer dieses Problem gelöst wird, desto wirkungsvoller werden die zu treffenden Maßnahmen sein. Strittig hingegen ist die Frage der Ziel- oder Sollindikatoren im Rahmen des Raumordnungsprogramms. Reicht das Prinzip der Engpaßbeseitigung aus, um einen zielgerichteten Mitteleinsatz zu gewährleisten? Ich meine: ja.

Engpaßpolitik bedeutet ein langsames Heraufschaukeln aller Gebietseinheiten auf ein höheres Niveau bei geringerer Streubreite der regionalen Zielerfüllungsgrade. Das ist ein fester, pragmatischer Weg. Die Quantifizierung von Zielen mit Hilfe von Indikatoren mag dagegen bestechen. Sie bedeutet aber auch gleichzeitig, die „Begrifflichkeit“ der Öffentlichkeit zu wecken; sie kann sich auf ein durch Programm festgeschriebenes Ziel berufen und wird es tun. Das „Einklagbare“ wird mit dem Machbaren kollidieren. Solange nicht gleichzeitig ein Verfahren zur Konfliktregulierung bei der Setzung von notwendigen Prioritäten und zur Umsetzung in Finanzplanungsansätzen angeboten wird, müssen Soll-Indikatoren ein

Raumordnungsprogramm nur belasten. Dies aber ist wenig hilfreich.

9. Die vierte Fortschreibungsnotwendigkeit: die Instrumente

Als weiteren Bereich der Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms habe ich die instrumentelle Seite genannt. Ich will mich auf vier Punkte beschränken:

- a) die Gebietseinheiten,
- b) die Entwicklungszentren,
- c) die Achsen,
- d) Standortvorsorgeplanung und Vorranggebiete.

Neben den im Bundesraumordnungsprogramm verwendeten Gebietseinheiten bestehen bei den Planungsträgern der verschiedenen politischen Aufgabenbereiche unterschiedliche Gebietsraster. Die wichtigsten sind die Planungsregionen der Länder, die Gebiete der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, d. h. die Arbeitsmarkregionen, sowie die statistischen Einheiten der Bundesverkehrswegeplanung.

Methodische Ansätze und politische Zielsetzungen haben natürlich dazu geführt, daß die Räume weder vergleichbar sind noch durch einfache Umrechnungsverfahren vergleichbar gemacht werden können. Soll aber der Querschnitts Aspekt „Raumordnung“ seine Planungsfunktion ausüben können, dann muß auf eine Angleichung des Gebietsrasters hingearbeitet werden. So wünschenswert es ist, daß im Idealfall für alle Planträger ein verbindlicher Raster festgelegt wird, so muß gleichzeitig darauf hingewiesen werden, daß dieser idealtypische Fall nicht zu verwirklichen ist. Worauf es ankommt, ist

- eine weitgehende Angleichung der Gebietsraster,
- die Herstellung der Aggregierbarkeit und Disaggregierbarkeit, um dort eine Angleichung nachzuvollziehen, wo diese (noch) nicht möglich war,
- eine an die vollzogenen Gebietsreformen angepaßte Abgrenzung der Außengrenzen der Gebietseinheiten nach dem Bundesraumordnungsprogramm.

Dies muß die Fortschreibung leisten. Und sie muß einen Weg offenlegen, um die großen Analysenräume des Programms auf Mittelbereiche herunterzubrechen. Sie sind notwendig, um die innergebietliche Raumanalyse und Therapie einzuleiten.

Ich will in diesem Zusammenhang eine Anmerkung zum Charakter der Gebietseinheiten des bestehenden Programms machen: Die Gebietseinheiten, die einvernehmlich als Analyseeinheiten festgelegt wurden, haben geradezu zwangsläufig diesen Charakter verloren und durch das Prinzip des „Disparitätenausgleichs“ auch Planungscharakter erhalten. Das ist ein Faktum, welches von manchen Ländern im Zuge der Programmaufstellung bedauert wurde, was aber logisch nicht vermeidbar war. Denn wenn als Entscheidungskriterium für raumordnungspolitisches Handeln auf der Basis von Gebietseinheiten identifizierte

Versorgungsdisparitäten festgelegt werden und gleichzeitig der Ausgleich dieser Versorgungsdefizite, quasi als Ansatz einer Engpaßbeseitigungspolitik, zur politischen Maxime erhoben wird, dann werden eben aus Analyseräumen auch Planungsräume.

Ebenso wichtig wie die Fortschreibung des Gebietsrasters ist die Konkretisierung der Kriterien für die Auswahl der Entwicklungszentren. Gibt das Spektrum der wirtschafts- und raumstrukturell unterschiedlichen Gebietseinheiten eine Orientierung über den großräumigen Einsatz der raumbeeinflussenden Mittel (und zwar für alle Gebietskörperschaften), so sollen Entwicklungszentren punktbezogene Maßstäbe für einen konzentrierten Einsatz des Instrumentenbündels sein. „Die Entwicklungszentren sollen für größere Teilräume nachhaltige Entwicklungsimpulse auslösen. Sie kommen in erster Linie in Gebietseinheiten, in denen die Strukturschwächen besonders groß sind, in Betracht.“ Die Diskussion über die Festlegung weiterer Kriterien und über die Zahl der „notwendigen“ Entwicklungszentren ist in vollem Gange. Dabei hat sich gezeigt, daß ein ausschließlich an wissenschaftlichen Maßstäben orientiertes Vorgehen nicht möglich ist. Dazu fehlen bisher die notwendigen Methoden. Ohne einen Schuß Voluntarismus und Dezisionismus werden wir kaum auskommen können.

Eines scheint mir klar zu sein: Die Festlegung der Anzahl der Entwicklungszentren kann sich nicht an dem „Entwicklungspotential“ orientieren, also an dem zu erwartenden Zuwachs der Produktionsfaktoren Arbeit, privates Kapital und öffentliches Kapital. Denkt man aber beim Entwicklungspotential „an Sozialprodukte und öffentliche Mittel, so ist das Entwicklungspotential nur dann knapp, wenn durch eine lehrbuchwidrige Infrastrukturpolitik die Nachfrage vom Staat nicht genügend gesteigert wird, um den vorhandenen Wachstumsspielraum auszunützen ... Es kann eben in schlechten Jahren nur wenige, in guten Jahren dafür um so mehr Mittel in die einmal ausgewählte Zahl von Zentren gelenkt“ (Thoss).

Verfahrensmäßig scheint mir für die Fortschreibung ein paralleles Vorgehen sinnvoll und erforderlich:

- Pragmatisches Festlegen der Kriterien und der Zahl der Entwicklungszentren im Einvernehmen zwischen Bund und Ländern;
- parallele wissenschaftliche Überprüfung des so entwickelten Konzepts mit der Implikation, erforderlichenfalls Korrekturen anzubringen.

Ein anderes Vorgehen scheint auch bei Überprüfung und Konkretisierung der im Programm angeführten großräumigen Achsen nicht denkbar. Diese Achsen

- sollen Verdichtungsgebiete miteinander verbinden, um den interregionalen Faktoraustausch zu verbessern,
- und gleichzeitig Entwicklungsimpulse in die „Problemgebiete“ leiten.

Ich will im Zusammenhang mit der Notwendigkeit der Fortschreibung des Programms aus instrumentellen Gründen noch ein letztes Problem anreißen. Es geht um die sogenannten „Vorranggebiete“. In der bisherigen Diskussion scheint die Auffassung vorzuherrschen, daß für bestimmte Funktionen – zum Beispiel Freizeit, Landwirtschaft, umweltschädliche Industrien – in großräumiger Sicht Gebiete „freigehalten“ werden sollten.

Ich teile diese Auffassung nicht. Wer einerseits das Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen ernst nimmt, der kann andererseits nicht Vorkehrungen treffen, die darauf hinauslaufen, monostrukturelle Reserven zu schaffen.

Worauf es ankommt, ist, daß intraregional eine ausgewogene Struktur der Flächenansprüche realisiert wird. Trotz seines großräumigen Charakters wird das Programm in Zukunft einen eher mikrostandortbezogenen Aspekt mitaufnehmen müssen. Ich meine die Standortvorsorge für umweltbeeinträchtigende Großanlagen. Hier hat sich in der Tat ein Engpaß im politischen Handeln ergeben, weil alle Betroffenen nach dem Motto „Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß“ handeln. Hier hat die Standortvorsorge gleichzeitig die Funktion der rechtzeitigen Konfliktregulierung durch frühzeitige, offene Information über mögliche Standorte für umweltbeeinträchtigende Industrien.

10. Die Zukunft nicht verbauen

Ich will es bei diesem – sicher nicht vollständigen – Streifzug durch die Probleme, die uns die Fortschreibung des Programms auf den Tisch legt, belassen. Europas veränderte demographische und ökonomische Rahmenbedingungen sind weitere Bereiche. Sie zeigen: Es wird einer großen Kraftanstrengung bedürfen, um diese wichtige Aufgabe schrittweise zu vollziehen. Auch wenn das Entwicklungspotential von machem relativ niedrig eingeschätzt wird, so reicht es doch aus, die Zukunft zu verbauen, wenn wir den Rahmen für seine Steuerung nicht rechtzeitig setzen.