

DIETRICH STORBECK

Chancen für den ländlichen Raum

Entwicklungspotential, Entwicklungschancen, Entwicklungsziele

1. Einleitung

Nach den nur wenig überzeugenden Ergebnissen der durch Bund und Länder betriebenen Industrieansiedlung in den entwicklungs- und strukturschwachen Räumen der Bundesrepublik ist die Frage zu prüfen, ob denn das Entwicklungspotential dieser Räume ausreicht, um dort nach absehbarer Frist einen nachhaltigen Anstieg der regionalen Wirtschaftskraft zu ermöglichen. Wenn dies – wenigstens in einigen dieser Räume – nicht der Fall ist, werden durch die Maßnahmen zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ an anderen Orten bestehende Chancen stärkerer Produktivitätssteigerung nicht ausgenutzt und Investitionen fehlgeleitet. Dann aber müßte die Konzeption der Raumordnung überprüft werden; denn keine Volkswirtschaft kann langfristig darauf verzichten, die jeweils besseren Wachstumschancen wahrzunehmen. Erst die Erhöhung des Wohlstands bietet die materielle Grundlage für die Verwirklichung übergeordneter Ziele¹. Freilich müssen bei derart entscheidenden Bewertungen kurzfristige und langfristige Effekte auseinandergehalten werden. So hat *H. Giersch* darauf hingewiesen, daß bei langfristiger Kalkulation

„der vorübergehende Verzicht auf sonst möglichen Wohlstand gesamtwirtschaftlich hohe Zinsen“ einbringen kann; er hat in diesem Zusammenhang allerdings auch vor dem Risiko einer Fehlkalkulation gewarnt². In jedem Falle müssen aber die Entwicklungspotentiale der konkurrierenden Räume ermittelt werden.

Die folgenden Ausführungen widmen sich daher nach einigen allgemeinen Überlegungen zum Entwicklungspotential-Konzept dem Entwicklungspotential ländlicher Räume, worunter peripher gelegene und dünnbesiedelte Räume verstanden werden. Im Zusammenhang mit dem Entwicklungspotential wird die Siedlungsstruktur zentrale Bedeutung haben. „Siedlungsstruktur“ wird hier als die räumliche Verteilung von Wohnorten, Standorten und Kommunikationsachsen aufgefaßt³. Im Anschluß daran soll geprüft werden, welche Ansätze zu produktivitätsorientierten Raumordnungskonzepten denkbar sind, wobei auch die Siedlungsstruktur als (langfristig) veränderbar behandelt wird. Schließlich wird skizziert, welche Ersatzstrategien für solche ländlichen Räume gefunden werden können, deren gegenwärtiges Entwicklungspotential für eine „aktive Sanierung“ nicht ausreicht.

1 Weitere Ausführungen hierzu in: *Storbeck, D.; M. Lücke*: Die gesellschaftspolitische Relevanz regionalpolitischer Ziele. In: *Ausgeglichene Funktionsräume — Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges*. — Hannover 1975. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte. Bd. 94. S. 43 f.

2 *Giersch, H.*: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik. In: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Bd. 14 (1963), S. 392.

3 Vgl. *Storbeck, D.*: Grundfragen und Entwicklung der Raumplanung in der BRD. In: *Gesellschaftliche Planung — Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD*. Hrsg.: *B. Schäfers* — Stuttgart 1973, S. 272 ff.

2. Regionales Entwicklungspotential

In einer offenen Formulierung lassen sich als Entwicklungspotential einer Region alle in dieser Region latent vorhandenen Voraussetzungen für eine angestrebte Entwicklung zusammenfassen. Bedeutet die angestrebte Entwicklung wirtschaftliches Wachstum, so zählen alle Faktoren und Bedingungen, von denen eine Produktionserweiterung in der Region abhängt, zum (wirtschaftlichen) Entwicklungspotential dieser Region. *Giersch* stellt das Entwicklungspotential „als jene maximale zusätzliche Nettoausbringung“ dar, die mit Hilfe von zusätzlichen Investitionen erzeugt werden könnte, „ohne daß die Grenzproduktivität des eingesetzten Kapitals unter das herrschende Zinsniveau sinkt“⁴, und schlägt dann vor, das Entwicklungspotential als Produktivität einer bestimmten Investitionssumme auszudrücken. Daran anknüpfend definiert *Funck* das Entwicklungspotential einer Region als Differenz zwischen der Grenzwertproduktivität einer zusätzlichen eingesetzten Kapitalsumme (Arbeitsmenge) und dem in der Volkswirtschaft herrschenden Kapitalzinsniveau (Lohnniveau)⁵; auf diese Weise lassen sich auch positive und negative Entwicklungspotentiale von Regionen begründen.

Um die Probleme von Unteilbarkeiten im Bereich der Infrastruktur und von Komplementaritätsbeziehungen im Bereich der Produktionsstruktur auszuschalten, schlägt *Giersch* schließlich vor: „Die Entwicklungschancen einer Region lassen sich daher am besten an der Produktivität alternativer in sich wohlgefügter Entwicklungs- und Investitionspläne ablesen“⁶. Dabei muß freilich der zeitliche Planungsumfang⁷ ausreichen, damit für jede Region ein optimal dimensioniertes Investitionsprogramm kalkuliert bzw. realisiert werden kann; *Giersch* schlägt hierfür 10 Jahre als Minimum, jedoch 20 Jahre als Maximum vor, weil weiterreichende Schätzungen sehr ungewiß sein dürften⁸. Theoretisch müßte dann die Bestimmung der regionalen Entwicklungspotentiale das Durchrechnen alternativer, für die einzelnen Regionen jeweils optimaler Investitionspläne voraussetzen, die untereinander interdependent sind, worauf *Giersch* auch hinweist⁹. Praktisch ist diese Aufgabe noch nicht für eine größere Zahl von Regionen gelöst worden, auch wenn die Industrie-Komplex-Analyse Ansätze hierfür zu bieten scheint¹⁰.

So werden die Versuche verständlich, das regionale Entwicklungspotential mit Hilfe einer regionalen Produktionsfunktion¹¹, in der die Beziehungen zwischen dem Gesamtprodukt einerseits und den Produktionsfaktoren sowie dem technischen Fortschritt andererseits formalisiert abgebildet werden, zu erfassen. Freilich wird die empirische Anwendung solcher Ansätze durch die tatsächlich bestehenden Strukturunterschiede (Produktionsstruktur und Infrastruktur) sowie durch den Mangel an geeigneten statistischen Informationen behindert. Deshalb wird versucht, das Problem mit realen Produktivitätsvergleichen¹² oder mit anderen Ersatzkonstruktionen, die die wichtigsten Elemente des regionalen Entwicklungspotentials erfassen wollen¹³, zu lösen; als solche gelten die Infrastruktur, die Siedlungsstruktur, die Wirtschaftsstruktur und die Arbeitsmarktstruktur. Bei der Bedeutung, die Agglomerationsvorteile und örtliche Konzentrationen unterschiedlicher Infrastruktureinrichtungen für die Etablierung und Durchführung von industriellen Produktionen haben¹⁴, ist es nicht verwunderlich, daß sie letzten Endes neben dem regionalen Arbeitsmarkt auch das Entwicklungspotential einer Region weitgehend bestimmen und so die Theorie der Wachstumspole¹⁵ in die Diskussion einbezogen werden muß. Diese Theorie hat schließlich vermeintlich einen Ansatz für ein regionalpolitisches Programm der Orientierung von Ansiedlungshilfen der Industrie in bisher entwicklungsschwachen und strukturgefährdeten Räumen geliefert, der eng an die Überlegungen zum Entwicklungspotential anschließt, aber methodisch überhaupt keinen Bezug dazu herstellt. Da diese Ansätze bisher auch noch nicht operationalisiert worden sind, ist die regionalpolitische Praxis darauf angewiesen, Entwicklungsschwerpunkte entweder nach dem derzeitigen Zustand der Siedlungsstruktur oder im Hinblick auf Vorstellungen über die zukünftige Siedlungsstruktur festzulegen. Dementsprechend schwanken auch die Größenordnungen für das Mindestmaß an Verdichtung, das als Schwellenwert für die Auswahl von Schwerpunkten festgelegt wird¹⁶.

Interessanterweise wird bei diesen verschiedenen Ansätzen zur Entwicklung einer Strategie der Regionalpolitik die Bedeutung des Produktionsfaktors Boden bzw. der Grundrente vernachlässigt¹⁷, obwohl der Faktor Boden gerade für die regionale Analyse große Bedeutung hat. Entscheidende Bedeutung erhält dieser Faktor jedenfalls, wenn man ihn nicht nur über die Grundrente,

4 *Giersch, H.*, a.a.O., S. 393.

5 *Funck, R.*: Instrumente der Regionalpolitik. In: Beiträge zur Regionalpolitik. Hrsg.: *Schneider, H. K.* — Berlin 1968. = Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F. Bd. 41, S. 115.

6 *Giersch, H.*, a.a.O., S. 394.

7 *Storbeck, D.*, a.a.O., S. 263.

8 *Giersch, H.*, a.a.O., S. 396. Die gezielte Förderpolitik durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ist auf keinen bestimmten zeitlichen Planungsumfang festgelegt worden. Die regionale Wirtschaftsförderung selbst läuft aber — bei wechselnden Bezeichnungen — für meist dieselben Orte/Räume seit über 20 Jahren.

9 *Giersch, H.*, a.a.O., S. 396.

10 Vgl. hierzu *Lauschmann, E.*: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik. — Hannover 1976³, S. 209 ff.

11 *Siebert, H.*: Zur Theorie des regionalen Wirtschaftswachstums. — Tübingen 1967, S. 127 ff.

12 *Marx, D.*: Wachstumsorientierte Regionalpolitik. — Göttingen 1966, S. 59.

13 Vgl. die Darstellung bei *E. Lauschmann*, a.a.O., S. 252 ff.

14 Vgl. u. a. *Lauschmann, E.*, a.a.O., S. 42 ff.

15 *Klemmer, P.*: Die Theorie der Entwicklungspole — strategisches Konzept für die regionale Wirtschaftspolitik? In: Raumforschung und Raumordnung. 30. Jg. (1972), S. 102 ff.

16 *Storbeck, D.*; *Lücke, M.*: Die gesellschaftspolitische Relevanz . . . , a.a.O., S. 24 ff.

17 Hierbei bildet *D. Marx*, a.a.O., eine Ausnahme.

also als bloße Standfläche, sondern als Träger aller natürlichen Ressourcen einbezogen. Dann machen sich nämlich die jeweiligen „Belastungsgrade der Einzelräume“¹⁸ bemerkbar, die mitunter nur (z. B. in der Wasser- und Energiewirtschaft) durch Rückgriff auf andere Regionen ausgeglichen werden können. Mit der Ausblendung dieser Probleme der Bodennutzung werden bei der Bestimmung der regionalen Entwicklungspotentiale oder der Entwicklungspole aber auch die Bedingungen ausgeklammert, unter denen solche Potentiale nur existieren können. Dabei scheint die Auslagerung von weniger produktiven Bodennutzungen¹⁹ aus den Verdichtungsgebieten in die ländlichen Räume zentrale Bedeutung zu gewinnen, weil sie bei den derzeit interregional bestehenden „terms of trade“ Regionen des Typs „ländlicher Raum“ automatisch zu einem unterdurchschnittlichen Entwicklungspotential verurteilen.

Dies hat für die Entwicklung von Konzeptionen der Raumordnung als nationaler Raumplanung deshalb besondere Bedeutung, weil damit deutlich wird, daß die festgestellten Entwicklungspotentiale entsprechende Funktionsauslagerungen aus den Verdichtungsräumen in ländliche Räume voraussetzen. Diese interregionalen Substitutionen führen jedoch die ratio des theoretischen Konzepts der regionalen Entwicklungspotentiale im Grunde ad absurdum; denn theoretisch können bei solchen Verhältnissen die positiven Effekte in der einen Region nur realisiert werden, wenn einer anderen Region negative Effekte zugemutet werden. Dies bedeutet aber, daß die Entwicklungspotentiale beider Regionen aggregiert oder entsprechende Potentialausgleiche berechnet werden müßten; beides läßt aber schnell erkennen, daß der Entwicklungspotential-Ansatz dann durch einen Ansatz ersetzt wird, der von den bestehenden oder zukünftigen interregionalen Verflechtungen ausgeht. Im übrigen werden hierbei zwei Probleme aufgedeckt:

1. Im Fall der Aggregation von Potentialen mehrerer Regionen wird das bekannte Problem der Regionsabgrenzung hervorgehoben, das vor allem bei komplexen Verflechtungen schwer lösbar ist. Es ist aber einleuchtend, daß die Ergebnisse bei der Bestimmung von regionalen Entwicklungspotentialen je nach der Definition der Region erheblich schwanken. Legt man z. B. regionale Arbeitsmärkte (Pendlerbeziehungen) zugrunde, so erhält man sicherlich andere Ergebnisse als bei einer Regionsbestimmung nach Agglomerationsmerkmalen oder gemäß den 38 Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms²⁰.

2. Im Fall des interregionalen Potentialausgleichs wird die Bewertung von ausgelagerten Funktionen der Verdichtungsgebiete bzw. der durch solche Auslagerungen belasteten Regionen entscheidend. Diese kann nämlich nicht einfach über den jeweiligen Beitrag zum Brutto-Inlands-Produkt vorgenommen werden, weil sie dort z. Z. gar nicht oder aber nicht als Nutzen der auslagernden Region entsprechend eingehen. Funktionen wie Naherholung, Freizeit oder ökologischer Ausgleich²¹ sind Belege für diese Feststellung.

Schließlich muß nach diesen Einschränkungen noch eine allgemeine Relativierung des Potential-Ansatzes vorgenommen werden, die gerade wegen des Langzeitcharakters regionaler Pläne wichtig ist: Die bei der Ermittlung von regionalen Entwicklungspotentialen leitenden Bewertungen unterliegen dem gesellschaftlichen Wandel (Bewußtseins- und Verhaltenswandel) und externen Einflüssen wie dem technischen Fortschritt und politisch erzwungenen Veränderungen der „terms of trade“²². Die aus solchen Einflüssen folgenden Verschiebungen in der Bewertung von wirtschaftlichen Aktivitäten bzw. von Inhalten und Formen der gesellschaftlichen Raumnutzung können einerseits die Produktionswerte selbst und andererseits die Bedingungen verändern, unter denen bestimmte Aktivitäten überhaupt zugelassen werden²³.

Die Gesellschaft prägt die Entwicklung der Raumnutzung durch ihre Bewertung von Resultaten der einzelnen Nutzungen; diese äußert sich einerseits als Ergebnis der Marktentscheidungen im Preis der Güter, der die Produktivität entscheidend bestimmt, und andererseits als Ergebnis politischer Auseinandersetzungen in normativen Regelungen, die die Bedingungen der verschiedenen Raumnutzungen festlegen und über diese Regelungen die Produktionskosten positiv oder negativ beeinflussen. Für den ländlichen Raum ist bei diesem Vorgang wesentlich, daß vornehmlich der zweite Fall zutrifft, indem größere Flächen „Vorrang“ i. S. des Bundesraumordnungsprogramms „genießen“ und ohne besondere Bewertung für Substitutionsfunktion der Verdichtungsgebiete eingesetzt werden.

Diese Feststellungen sollen nicht etwa ein Plädoyer für die Abschaffung des Entwicklungspotential-Konzepts darstellen oder einleiten; sie sollen lediglich zur Relativierung und Überprüfung formalisierter Erhebungsansätze anregen und vor einer Verabsolutierung von einmal berechneten Potentialwerten über lange Frist warnen.

18 Storbeck, D.: Die wirtschaftliche Problematik der Raumordnung. Eine Untersuchung über Notwendigkeit, Ziele und Mittel der Raumordnung im System der Marktwirtschaft. — Berlin 1959, S. 117.

19 Wasser- und Energiegewinnung, Lagerflächen für Vorräte und Abfälle, extensive Flächennutzungen des Verkehrs und der Verteidigung, Rekreatiionsflächen und Nahrungsproduktion.

20 Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebiets (Bundesraumordnungsprogramm). — Bonn 1975 = Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 06.002.

21 Vgl. hierzu die Funktionen der „Vorranggebiete“ im: Bundesraumordnungsprogramm, a.a.O., S. 4.

22 Hier ist auf die Ölkrise und auf die neue Politik der Rohstoffländer hinzuweisen.

23 Zu erinnern ist hier an die rasche Entwicklung des Umweltschutzes in der Bundesrepublik.

3. Das Entwicklungspotential ländlicher Räume

Bei der Bestimmung des regionalen Entwicklungspotentials (nach den oben genannten Ansätzen) bleiben die peripher gelegenen und dünnbesiedelten Räume mit weitem Abstand hinter den Verdichtungsräumen und den Mischgebieten zurück, so daß sie stets die Sorgenkinder der Raumordnung waren, die ihnen deshalb auch besondere Förderungsmaßnahmen einrichtete. Allerdings waren diese Maßnahmen, die (für die sog. Notstandsgebiete) bereits 1951 eingesetzt wurden²⁴, bisher relativ erfolglos, wenn man daneben die Entwicklung der anderen Gebietskategorien betrachtet. Dies hat freilich mehrere Gründe, von denen hier zunächst einige genannt werden, die bestimmte Eigenarten der Förderungspolitik und ihrer Einbindung in die gesamte Raumordnungspolitik betreffen:

1. Neben den Förderungsmaßnahmen entsprechender Programme fließen offenbar erheblich mehr staatliche Mittel vornehmlich in die konkurrierenden Regionen²⁵, so daß die Förderungseffekte weitgehend aufgehoben werden; dies gilt in besonderem Maße für Maßnahmen im Bereich der Infrastruktur²⁶.
2. Die Förderungsmaßnahmen werden für eine Vielzahl von „Schwerpunktorten“ eingesetzt („Gießkannenprinzip“), so daß die einzelnen Entwicklungseffekte verpuffen, weil sie nicht zeitweise regional/örtlich konzentriert werden.
3. Die Förderungsmaßnahmen zielen nur auf Ausbau von Industrie und Fremdenverkehr, weil sie nach dem Basic-Nonbasic-Konzept²⁷ als die Bereiche angesehen werden, deren Erweiterung als Primäreffekt die Entwicklung der übrigen Wirtschaftsbereiche einer Region bewirken²⁸. Tatsächlich können solche

Effekte aber auch von anderen Bereichen, z. B. des tertiären Sektors, ausgehen (etwa Spezialhandel, Groß- und Versandhandel, Sonderverwaltungen); ausschlaggebend ist hierbei die jeweilige räumliche Reichweite der einzelnen Leistungsart²⁹.

Entscheidend für den geringen Erfolg der regionalen Wirtschaftsförderung in peripher gelegenen und dünnbesiedelten Räumen ist jedoch das geringe Entwicklungspotential dieser Regionen. Die in diesen Räumen vorhandenen Eigenschaften sind durchweg solche, deren Nutzung durch die Industriegesellschaft bisher nicht hoch oder gar nicht bewertet werden: Fläche und natürliche Ressourcen, die im Rahmen der bestehenden Bewertung nur dann ein Entwicklungspotential abgeben, wenn sie besonders attraktiv sind und für den Fremdenverkehr genutzt werden können. Die das Entwicklungspotential in den Verdichtungsgebieten tragenden Elemente sind jedenfalls in den ländlichen Räumen nur schwach vertreten; dabei ist von besonderer Bedeutung, daß diese Räume Schwächen bei allen tragenden Elementen des Entwicklungspotentials aufweisen, so daß auch keine Möglichkeit eines Ausgleichs unter ihnen besteht.

Infolge der dünnen Besiedlung und des Fehlens größerer Orte sind kaum Agglomerationsvorteile vorhanden, die ansiedlungsbereite Industriebetriebe anziehen könnten. Ebenso bietet die disperse Siedlungsstruktur keine Ansätze zur Urbanität, die den Zuzug zusätzlicher Bevölkerung veranlassen könnte. Infolgedessen bleibt der Arbeitsmarkt quantitativ und qualitativ begrenzt³⁰, so daß selbst die – in gewissen Grenzen – bestehenden Lohndifferenzen kaum Anreiz auf die Industrie ausüben. Weiterhin ist die Ausstattung der Infrastruktur unzureichend, wobei – aus der dispersen Siedlungsstruktur folgend – der Mangel an örtlicher Bündelung verschiedener Einrichtungen besonders gravierend ist. Diese Schwächen werden noch dadurch verstärkt, daß es sich häufig um qualitativ eng ausgelegte³¹ und veraltete Einrichtungen handelt. Aber auch die Wirtschaftsstruktur ist nur wenig entfaltet, so daß die von der Industrie in den Verdichtungsgebieten gern wahrgenommenen externen Ersparnisse („localization economies“ und „urbanization economies“³²) meist völlig fehlen; mitunter weisen ländliche Räume sogar industrielle Monostrukturen auf, die sich negativ auf das Entwicklungspotential auswirken, weil die durch eine Industrieansiedlung bewirkten Primäreffekte infolge der hohen Importabhängigkeit zum größten Teil aus der Region abfließen.

24 Zur früheren Entwicklung: *Storbeck, D.*: Regionale Entwicklungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Regionale Entwicklungspolitik in Großbritannien und den Ländern der EWG. — Münster 1968 = Materialien zur Raumplanung, Bd. 3. Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, S. 105–161.

Zur jüngeren Entwicklung: *Giel, W.*; *G. Wegge*: Regionale Wirtschaftspolitik. B: Regionale Wirtschaftspolitik in der BRD. In: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. — Hannover 1970². Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Sp. 2637 ff.

25 Vgl. z. B. Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1970. — Bonn 1970 = Deutscher Bundestag. Drucksache VI/1340, S. 78 ff.

sowie Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1974. — Bonn 1974 = Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bd. 06.004, S. 115 ff.

26 Die von *Jansen/Töpfer* vorgelegten Hypothesen sprechen jedenfalls vorwiegend dafür. *Jansen, P. G.*; *Töpfer, K.*: Zur Bestimmung von Mängeln in der gewachsenen Infrastruktur. In: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Hrsg.: *Jochimsen, R.*; *E. S. Simonis*. — Berlin 1970. = Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 54, S. 401–426.

27 *Weimer, A. M.*; *Hoyt, H.*: Principles of Urban Real Estate. — New York 1939.

Andrews, R. B.: Mechanics of the Urban Economic Base: A Classification of Base Types. In: Land Economics 29. Jg. (1953), S. 343 ff.

28 *Giel, W.*; *G. Wegge*: B. Regionale Wirtschaftspolitik in der BRD, a.a.O., Sp. 2646.

29 Vgl. *Lauschmann, E.*: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, a.a.O., S. 163 ff.

30 Immerhin gilt das Arbeitskräftepotential für alle Standort-Wahltypen als wichtiger Standortfaktor. Vgl. *Fürst, D.*; *K. Zimmermann*, u. L. v. *K.-H. Hansmeyer*: Standortwahl industrieller Unternehmen. — Bonn 1973. = Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Schriftenreihe, Bd. 1, S. 73 ff.

31 So haben z. B. Schulen oder Krankenhäuser meist nicht die heute allgemein erwartete Vielfalt des Leistungsangebots.

32 Vgl. die Darstellung bei *E. Lauschmann*: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, a.a.O., S. 44 ff.

Schließlich ist die Verkehrssituation der ländlichen Räume besonders nachteilig für die Ansiedlung zusätzlicher Wirtschaftsaktivitäten. Einerseits behindert ihre verkehrsferne Lage zu den Verdichtungsräumen und urban entwickelten Zentren die Absatz- und Bezugsorientierung der Produktion³³ sowie die gesuchte Ergänzung im Infrastruktur-Angebot; andererseits ist die intraregionale Verkehrserschließung infolge eines oft veralteten Straßennetzes, stillgelegter Bahnstrecken³⁴ und zu geringer Fahrdichte bei den Nahverkehrsmitteln ungenügend. Diese Verkehrssituation schränkt im übrigen besonders die Mobilisierung des latent vorhandenen Arbeitskräftepotentials (z. B. Halbtagskräfte) erheblich ein.

Die hier nur kurz skizzierte Problematik des Entwicklungspotentials peripher gelegener und dünnbesiedelter Räume sollte ausreichen, da sie ohnehin unter Fachleuten bekannt ist. Bei dieser knappen Zusammenfassung wird jedoch besonders deutlich, daß die Entwicklungsschwäche dieser Räume vor allem ein Ergebnis ihrer dünnen Besiedlung und ihrer Siedlungsstruktur ist, was darauf hinweist, daß hier das Ergebnis einer langfristigen Strukturentwicklung vorliegt, die mit der beginnenden Industrialisierung Deutschlands einsetzt und bis in unsere Tage fort dauert. Die räumlichen Schwerpunkte der Industrie haben sich seit über einhundert Jahren nicht verschoben³⁵; es sind lediglich punktuelle Erweiterungen eingetreten, obwohl diese Schwerpunkte immer wieder als „Ballungsgebiete“ negativ beurteilt wurden. Bei dieser Entwicklung hat allerdings auch die „Beharrungskraft“ einmal errichteter Zentren große Bedeutung³⁶, so daß Strukturwandlungen nur allmählich möglich sein werden und vermutlich nur durch starke Veränderungen im Bewertungssystem von Vorgängen der gesellschaftlichen Raumnutzung besorgt werden können. Deshalb muß angesichts der allgemeinen Zielsetzung der Raumordnung in der Bundesrepublik³⁷, die erhebliche Veränderungen der Siedlungsstruktur erfordert, auch geprüft werden, welche Verschiebungen in diesem Bewertungssystem anstehen und diskutabel sind.

4. Ansätze zu Entwicklungskonzepten für ländliche Problemgebiete

Bestand bis vor kurzem noch die Erwartung, eine Förderpolitik über eine längere Zeitspanne könne verstärkt den industriellen Zuwachs in die ländlichen

Räume lenken³⁸, so besteht jetzt die Befürchtung, daß die Stagnation der Arbeitsplatzentwicklung und der Rückgang der Einwohnerzahl einen industriellen Ausbau erheblich erschweren. So spricht der Raumordnungsbericht 1974 von einer „Verknappung des raumwirksamen Entwicklungspotentials“³⁹, wobei unter „Entwicklungspotential“ freilich etwas ganz anderes verstanden wird als oben ausgeführt, nämlich „Zuwachs an Bevölkerung und Arbeitsplätzen, verfügbare finanzielle Mittel, insbesondere für die Infrastrukturinvestitionen“⁴⁰. „Entwicklungspotential“ ist demnach die zuwachsende Aktivitätsmenge, von der man gehofft hatte, einen Teil in die Rückstandsgebiete durch Förderungsmaßnahmen umlenken zu können. Damit könnte der Rückgang dieser Gebiete zwar langfristig aufgehalten werden, ein Abbau der räumlichen Disparitäten wäre damit aber noch keineswegs gesichert worden. Dazu hätte es sicherlich stärkerer Maßnahmen bedurft, als sie bisher geplant waren.

Bevor mögliche Strategieansätze diskutiert werden, soll noch einmal darauf hingewiesen werden, daß es sich bei den ländlichen Problemgebieten fast durchweg um die klassischen „Notstandsgebiete“ handelt, deren Strukturschwäche größtenteils schon vor vier/fünf Jahrzehnten erkannt und regionalpolitisch angegangen wurde⁴¹. Offenbar bestehen hier Strukturprobleme, die nur mit Langzeitprogrammen gelöst werden können. Dies gibt aber auch die Verpflichtung und den Mut zu Lösungen, die nach aller gegenwärtigen Erwartung auch langfristig als positiv gelten können. Solche Lösungen werden vor allem durch nachdrückliche Veränderungen der Siedlungsstruktur zu erreichen sein.

Wenn die bisherigen Entwicklungskonzepte nicht sehr erfolgreich waren und angesichts der veränderten allgemeinen Wachstumsbedingungen keine bemerkenswerten Erfolgsaussichten haben, müssen die Konzepte, d. h. die verfolgten Ziele und die eingesetzten Instrumente und Institutionen, überprüft werden. An dieser Stelle kann dies zwar nur skizzenhaft erfolgen, jedoch können damit die Richtungen konzeptioneller Überlegungen und notwendiger Forschungsarbeiten angegeben werden. Die in bezug des Bundesraumordnungsgesetzes denkbaren Möglichkeiten sind:

- verstärkte *Aktivierung des Entwicklungspotentials* ländlicher Räume, ggf. unter der Bedingung von Bestandsverlagerungen aus Verdichtungsräumen mit Strukturschwächen,
- *Verbesserung des Entwicklungspotentials* ländlicher Räume, z. B. langfristiger Umbau der Siedlungsstruktur und Ergänzung der Infrastruktur,

33 Nach den Ergebnissen empirischer Untersuchungen wird die Verkehrsgunst von standortsuchenden Industriebetrieben als vorrangig eingeschätzt. Vgl.: Fürst, D.; u. a.: Standortwahl industrieller Unternehmen, a.a.O., S. 73 ff.

34 Die Folgen einer Stilllegung von Bahnstrecken kann allenfalls für den Personenverkehr relativ problemlos ausgeglichen werden, weil im Frachtverkehr mit der Stilllegung auch die Tarifvorteile des Massengüterverkehrs fortfallen.

35 Schlier, O.: Der deutsche Industriekörper seit 1860. — Tübingen 1922.

36 Storbeck, D.: Grundfragen und Entwicklung der Raumplanung ..., a.a.O., S. 260.

37 Raumordnungsprogramm ..., a.a.O., S. 1 ff.

38 Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung. — Bonn 1972. = Deutscher Bundestag. Drucksache VI/3793, S. 64 f.

39 Raumordnungsbericht 1974. — Bonn 1975. = Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bd. 06.004, S. 29.

40 Raumordnungsbericht 1974, a.a.O., S. 29.

41 Dittrich, E.: Die deutschen Notstandsgebiete: eine Aufgabe der Raumpolitik. In: Grundfragen deutscher Raumordnung. — Bad Godesberg 1955. = Mitteilungen, Bd. 21. Institut für Raumforschung.

- *Korrektur der Bewertung der Elemente des Entwicklungspotentials* in ländlichen Räumen, z. B. „Funktionen des Ergänzungsraumes“⁴²,
- *Korrektur der Zielsetzungen der Raumordnung*, z. B. durch eine Einschränkung des Zieles der „gleichwertigen Lebensbedingungen“ auf den Versorgungsbereich.

Schon bei dieser Aufzählung wird deutlich, daß sich diese Ansätze nicht gegenseitig ausschließen; sie sind vielmehr miteinander kombinierbar. Es wird aber auch deutlich, daß entsprechende Konzepte der Raumordnung schärfere Festlegungen und konkretere Entscheidungen als bisher erfordern.

Eine verstärkte Aktivierung des Entwicklungspotentials kann in den ländlichen Räumen sicherlich daran ansetzen, daß der Kreis der „förderungswürdigen Betriebe“ erweitert wird um solche, die dem tertiären Sektor zuzurechnen sind; dabei ist zu berücksichtigen, daß gerade sie von standortsuchenden Unternehmen und Einrichtungen im Zusammenhang mit Einrichtungen der Infrastruktur erwartet werden. – Abgesehen von einer allgemeinen Erhöhung der Investitionszulagen, mit denen einmalig die langfristigen Standortnachteile ausgeglichen werden sollen, sollten räumliche Prioritäten durch die Bestimmung von zeitweise⁴³ vorrangigen Förderungsschwerpunkten gesetzt werden, für die dann auch gebündelte Infrastrukturprogramme („Standortprogramme“) gezielt entwickelt werden können. Damit ist eine zeitweise Beschränkung auf sehr wenige Entwicklungsschwerpunkte im Bundesgebiet (vielleicht 15) gemeint, neben denen die sonstige Förderung erheblich (z. B. $\frac{1}{2}$) abgesetzt ist. – Es ist zu untersuchen, welche Standortverdrängungen durch die neue Umweltschutz-Gesetzgebung evtl. zu erwarten sind und wie nach dieser Gesetzgebung Standorte im ländlichen Raum durch verdrängte Betriebe beurteilt werden. – Schließlich gehört zu diesem Ansatz eine (abgeschwächte) Förderung des Ausbaus bereits am Schwerpunkt bestehender Betriebe, deren raumwirtschaftliche Umwelt sich mit einem solchen Förderungskonzept radikal ändert. In diesem Zusammenhang müßten auch institutionelle Vorkehrungen (Sonderregelungen) für die Aufstellung von Bauleitplänen und zur Verhinderung von Bodenspekulationen (Planwert-Abgaben) getroffen werden.

Eine nachhaltige Verbesserung des Entwicklungspotentials ländlicher Räume setzt nach den oben dargelegten Erkenntnissen über die Rangfolge der Standortfaktoren bei der Standortwahl der Unternehmen und der

Haushalte eine durchgreifende Veränderung der Siedlungsstruktur der ländlichen Problemgebiete im Sinne einer intraregionalen Konzentration voraus. Die Strategie der intraregionalen Konzentration ermöglicht eine Schwerpunktbildung innerhalb ländlicher Räume, die ohne Berührung des Bestands der Verdichtungsgebiete durchgeführt werden kann und das Entwicklungspotential der ländlichen Räume in zweierlei Hinsicht stärken kann, nämlich mittels

- Herstellung oder Verstärkung von Agglomerationseffekten durch die Konzentration aller nichtflächengebundener Aktivitäten auf den Entwicklungsschwerpunkt,
- Auslastung höherrangiger Infrastruktureinrichtungen durch eine stärkere Konzentration der Bevölkerung (Nachfrage) innerhalb der Region auf einen Schwerpunkt.

Eine solche Strategie ist jedoch nur dann erfolgreich, wenn die Chance besteht, langfristig ein urbanes Zentrum zu erreichen, das in der Lage ist, zuziehenden Betrieben und Haushalten Lebensbedingungen zu bieten, die als „gleichwertig“ eingestuft werden können. Im Blick auf die dafür erforderlichen Diversifikationen in der Produktionsstruktur, Siedlungsstruktur, Infrastruktur und Arbeitsmarktstruktur wird der Schwellenwert des Beginns der Großstadt (100 000 Einwohner) für erforderlich gehalten. Demnach muß im ländlichen Raum eine intensive Konzentrationspolitik (dezentrale Verdichtung)⁴⁴ betrieben werden, bei der die konkreten Ausbauziele sicherlich nach den regionalen Gegebenheiten, aber stets in Hinsicht auf nationale Zielsetzungen bestimmt werden müssen. Diese Strategie könnte durch den konsequenten Abbau der Überbelastung einzelner Verdichtungsräume erheblich unterstützt werden.

Im Zusammenhang mit Veränderungen der Siedlungsstruktur ist auch die Korrektur der Bewertung der Elemente des Entwicklungspotentials zu sehen. Eine intraregionale Konzentration zur Herstellung der notwendigen Verdichtung zu urbanen Lebensverhältnissen läßt Teilräume zurück, die weitgehend (oder nur noch) von Ergänzungsfunktionen belegt sind. Solche Funktionen werden in unserer Gesellschaft aber nur gering oder gar nicht bewertet, weil für sie Marktmechanismen meist ausgeschlossen sind (z. B. Wassergewinnung, Erholungsfunktionen, ökologischer Ausgleich). Dabei handelt es sich aber gerade bei diesen Funktionen um solche, ohne welche die Verdichtungsgebiete nicht lebensfähig und deren weiteres Wachstum nicht möglich wären⁴⁵. Bisher ist diese Tatsache jedoch noch nicht genügend in das gesellschaftliche Bewußtsein gedrungen, so daß (oder weil) die offiziellen Entscheidungen zur Raumordnung bisher immer noch den Eindruck vermitteln, daß die Herstellung „gleichwertiger Lebensbedingungen“ unter

42 Raumordnungsbericht 1972 . . . , a.a.O., S. 64. Dort werden als Funktionen genannt: „... , Standort für land- und forstwirtschaftliche Produktion, ökologischer Ausgleichsraum für Umweltbelastungen, Raum für natur- und landschaftsgebundene Freizeit und Erholung, wichtigste Grundlage für die Wasserversorgung und Raum mit Vorhaltefunktionen (Reservefunktionen) für künftige Bedürfnisse.“

43 Da Investitionspläne im Infrastrukturbereich für mittlere Projekte (Schulen, Schwimmbäder etc.) als Ausreifzeit wenigstens fünf Jahre und größere Projekte längere Fristen benötigen, muß die Zeitspanne der Priorität wahrscheinlich wenigstens 15 Jahre betragen, um dem Programm Erfolg zu ermöglichen.

44 Storbeck, D.; Lücke, M.: Die gesellschaftspolitische Relevanz regionalpolitischer Ziele, a.a.O., S. 52 f.

45 Vgl. S. 271 dieser Ausführungen.

Wahrung wirtschaftlicher Rationalität in allen Regionen, also auch im ländlichen Raum, möglich sei⁴⁶.

Die über lange Jahre vergeblichen Bemühungen der regionalen Wirtschaftspolitik lassen aber erkennen, daß dies im Rahmen des herrschenden Bewertungssystems nicht der Fall ist. Eine Veränderung der Bewertung von Funktionen der gesellschaftlichen Raumnutzung ist z. B. mit der „Umwelt“-Diskussion eingeleitet sowie durch die Energiekrise angestoßen worden. Die Auseinandersetzungen über den Stellenwert von Freizeit und Erholung sowie über Umfang und Art des Flächenbedarfs dafür zielen in die gleiche Richtung. Auch das Bundesraumordnungsprogramm hat dieses Problem unter dem Stichwort „Vorranggebiete“ bereits hervorgehoben⁴⁷, allerdings kann die dabei geäußerte Hoffnung, daß dadurch entstehende Nachteile „durch Maßnahmen der Landesentwicklung ausgeglichen werden“⁴⁸ können, nicht bestätigt werden. Vielmehr bedarf es einer Vermeidung solcher Nachteile durch eine den realen Nutzungsverhältnissen entsprechende Bewertung der jeweiligen Flächennutzung.

Einen Ansatz zu den notwendigen Bewertungsveränderungen bieten Überlegungen aus der Umweltschutz-Diskussion, die dahin gehen, daß die Verursacher der Umweltbelastung mit entsprechenden Kosten belegt werden sollen. Zwar besteht hierbei das Problem, den Grenzverursacher zu identifizieren, nämlich jenen Verursacher, dessen neu hinzugekommene Aktivität dazu führt, daß die hinnehmbare Belastungsgrenze innerhalb einer Region überschritten wird. Immerhin könnte eine solche Internalisierung der externen Kosten in den Verdichtungsgebieten über öffentliche Gebühren oder Spezialsteuern hergestellt werden⁴⁹. Insgesamt würden sich dabei aller Voraussicht nach für die Produktion in den Verdichtungsräumen erhebliche Kostenbelastungen ergeben, die – im Blick auf das Ziel der Vollbeschäftigung – nur in dem Maße vertreten werden können, wie dadurch nicht grundsätzliche Verschiebungen in den internationalen Absatz- und Konkurrenzverhältnissen verursacht werden; es sei denn, es wäre der Nachweis geführt, daß sich bei veränderten Bewertungen der Raumnutzungsarten neue Standorte außerhalb der Verdichtungsräume als (international) konkurrenzfähige Basis für entsprechende Produktionen finden lassen.

Erst in letzter Linie wird an eine Korrektur der Zielsetzungen der Raumordnung zu denken sein. Eine solche Korrektur müßte vor allem dahingehend erfolgen, daß „gleichwertige Lebensbedingungen“ nicht mehr als Totalanspruch gelten, d. h. nicht mehr für *alle* Räume gefordert werden. Nach allen bisher vorliegenden Erkenntnissen ist nämlich davon auszugehen, daß es stets Teilräume des Staatsgebietes geben wird, die sich wegen natur- oder lagebedingter Standortnachteile nicht für die Ansiedlung bestimmter wirtschaftlicher Aktivitäten eignen (z. B. Grenzümgebungen oder verkehrsbehinderte Räume)⁵⁰. In solchen Regionen ist eine Aktivierung des Entwicklungspotentials ebenso ausgeschlossen wie eine Verbesserung des Entwicklungspotentials durch intraregionale Konzentration. Vermutlich werden auch die – nur begrenzt möglichen – Verschiebungen im Bewertungsgefüge für solche benachteiligten Regionen keine wesentlichen Verbesserungen bringen.

Da sich eine reale Politik stets nur an Zielsetzungen ausrichten kann, die wenigstens langfristig auch erreichbar sind, müssen die Ziele der Raumordnung insoweit aufgelockert werden, daß für genau bestimmbare Situationen Abweichungen von den allgemeinen Zielsetzungen zugelassen werden. Für solche Ausnahmesituationen muß eine gleichwertige Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sichergestellt werden, im übrigen müssen aber bestehende Nachteile (z. B. am Arbeitsmarkt) durch ergänzende Maßnahmen (z. B. Steuerpräferenzen oder Unterstützungszahlungen) ausgeglichen werden. Dabei muß davon ausgegangen werden, daß die Deklaration einer Region zum „benachteiligten Gebiet“ eine verstärkte Abwanderung zur Folge haben kann, weil damit offen zugestanden wird, daß langfristig keine Verbesserung der Verhältnisse zu erwarten ist. Voraussetzungen wird dann nur der Teil der Bevölkerung in dieser Region bleiben, dessen wirtschaftliche Existenz durch die natürliche Tragfähigkeit⁵¹ gesichert ist. Damit wird das Problem der angemessenen Versorgung der Bevölkerung in dünnbesiedelten Gebieten mit Leistungen der Infrastruktur zur Daueraufgabe der staatlichen Planung. Dieses Problem erscheint aber als lösbar, wenn mehrere Maßnahmen gleichzeitig ergriffen werden, nämlich

- Verbesserung der interregionalen Verkehrsverbindungen, d. h. Herstellung unmittelbarer Anschlüsse an die nächstgelegenen Verdichtungscentren;
- Verbesserung der intraregionalen Verkehrsverhältnisse, d. h. Abkürzung der Wegezeiten bei der Erschließung der Fläche;

46 Selbst das Raumordnungsprogramm (1975) hält diese Illusion aufrecht, obwohl der Raumordnungsbericht 1974 bereits eine andere Tendenz der Einschätzung erkennen ließ. Hierbei ist freilich zu berücksichtigen, daß der Raumordnungsbericht gem. § 11 ROG von der Bundesregierung vorgelegt, das Raumordnungsprogramm aber von der Ministerkonferenz für Raumordnung (Verwaltungsabkommen v. 29. Juni 1967 in Verb. m. § 8 ROG) beschlossen wird.

Raumordnungsprogramm . . . , a.a.O., S. 5 f. und S. 46.

Raumordnungsbericht 1974, a.a.O., S. 30 f. und 102 ff.; immerhin hat dieser Raumordnungsbericht die Entlastungsfunktionen teilweise näher gekennzeichnet, vgl. S. 53 ff.

47 Raumordnungsprogramm . . . , a.a.O., S. 4.

48 Raumordnungsprogramm . . . , a.a.O., S. 5.

49 Näheres hierzu bei Storbeck, D.: Die wirtschaftliche Problematik . . . , a.a.O., S. 168 ff., bes. S. 175.

50 Im übrigen ist die Schärfe dieses Problems immer von der Definition der „Region“ und ihrer konkreten Abgrenzung abhängig. Die Größe der für das Raumordnungsprogramm definierten 38 „Gebietseinheiten“ vermag z. B. manche Probleme kleinerer Teilräume im Durchschnitt der Gebietseinheit zu verwischen.

Vgl. Bundesraumordnungsprogramm . . . , a.a.O., S. 7 f.

51 Natürliche Tragfähigkeit ist hier im erweiterten Sinne der „landwirtschaftlichen Tragfähigkeit“ bei G. Isenberg gemeint. Isenberg, G.: Tragfähigkeit und Wirtschaftsstruktur. — Bremen-Horn 1953. = Abhandlungen, Bd. 22 Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

- Verlagerung des Nah- und Fernverkehrs auf flexible oder individuelle Verkehrsmittel (ggf. bei Zahlung von Fahrgeldzuschüssen);
- Konzentration der Punktinfrastuktur auf wenige Zentren, die innerhalb der Region gut erreichbar sein müssen;
- organisatorische Kombination der Punktinfrastuktur, um die Mehrzwecknutzung von Bauten, Personal und Sachmitteln herzustellen; hierbei müssen vor allem die unterschiedlichen Verwaltungszuständigkeiten aufgehoben und in eine Hand übergeführt werden;
- Mobilisierung wichtiger Teilfunktionen der Infrastruktur, z. B. durch fahrbare ärztliche Untersuchungsstationen.

Es würde an dieser Stelle zu weit führen, die hier stichwortartig genannten Möglichkeiten im einzelnen darzulegen. Gemeinsames Ziel aller entsprechenden Maßnahmen soll es sein, der Bevölkerung in dünnbesiedelten Gebieten eine leistungsfähige Infrastruktur innerhalb zumutbarer Wegezeiten zu bieten. Dies kann freilich nicht bedeuten, daß auch in diesen Regionen alle Spezialeinrichtungen, wie sie etwa die Verdichtungszentren aufweisen, vorhanden sein müssen. Eben deshalb muß für diese Regionen eine gute Verkehrsanbindung an die nächstgelegenen Verdichtungszentren hergestellt werden. Entscheidende Vorteile können von einer lokalen und organisatorischen Bündelung der verschiedenen Infrastruktureinrichtungen erwartet werden, weil es dann möglich ist, Spezialeinrichtungen und Spezialpersonal für verschiedene Leistungen heranzuziehen⁵². Im übrigen müssen weitere Nachteile der Siedlungsstruktur in solchen Regionen durch die Herstellung eines jederzeit verfügbaren Informationssystems (Fernsprechnetz) zu tragbaren Gebühren ausgeglichen werden.

5. *Schlußbemerkungen*

Die Ausführungen lassen erkennen, daß hier nicht von einer „reinen“ Strategie für den ländlichen Raum ausgegangen wird, in der nur der eine oder der andere Ansatz verfolgt wird; vielmehr ist eine Bündelung der im Ansatz dargestellten Strategien anzustreben. So ist als allgemeine Strategie die Veränderung von Bewertungen der einzelnen Vorgänge der Raumnutzung zu betreiben, um die realen Austauschverhältnisse zwischen den Regionen stärker als bisher zur Grundlage von Standort- und Wohnortentscheidungen zu machen. Je nachdem sich dann ergebenden Entscheidungsrahmen sind Maßnahmen zur Aktivierung des Entwicklungspotentials dort (und nur dort) einzusetzen, wo bereits bei der bestehenden Siedlungsstruktur Erfolge zu erwarten sind. Darüber hinaus muß es das langfristige Ziel der räumlichen Pla-

nung sein, die Siedlungsstruktur auf Entwicklungsschwerpunkte von tragbarer (urbaner) Größe hin zu entwickeln; auf der Grundlage veränderter Bewertungen kann dies möglicherweise auch durch eine Umlenkung der interregionalen Wanderungen herbeigeführt werden. Eine spezifizierte Auflockerung der Zielsetzungen der Raumordnung wird für besonders benachteiligte Regionen unter Wahrung der Versorgungsgerechtigkeit neben den vorgenannten Maßnahmen erforderlich sein. Die Verwirklichung einer so gemischten Strategie setzt allerdings klare Aussagen über die langfristige Zielsetzung für die Siedlungsstruktur des Bundesgebietes voraus.

Gerade wegen der langfristigen Beharrung der Siedlungsstruktur und ihrer Teile haben Entscheidungen über die Beeinflussungen der Siedlungsstruktur weitreichende Bedeutung für die Zukunft eines Landes. Deshalb ist eine gründliche Erforschung der Zusammenhänge erforderlich, die hierbei berührt werden. Erster Schritt für die Verwirklichung einer entsprechenden Konzeption der Raumordnung wäre daher die Aufstellung eines koordinierten Forschungsprogramms, das unabhängig von den – nicht zu vernachlässigenden – zufälligen Interessen von Forschungsträgern und Forschern gezielt auf die Aufstellung einer machbaren und den Zielen der Raumordnung entsprechenden Konzeption ausgerichtet ist. Ein solches Programm wird sich allerdings nicht nur auf die Untersuchung der Entwicklungsmöglichkeiten des ländlichen Raumes beschränken können, sondern wird alle Regionen und die Struktur ihrer Raumnutzung umfassen müssen.

Bei alledem darf nicht verkannt werden, daß gegen eine solche Strategie zunächst erhebliche politische Widerstände auftreten werden, da bei ihrer Verwirklichung spürbare Verschiebungen nicht nur in der Siedlungsstruktur, sondern auch im bestehenden Kosten-Preis-Gefüge sowie in der Verwaltungsorganisation nicht auszuschließen sind. Dabei werden die Interessen der produzierenden Wirtschaft ebenso berührt wie die der Grundstücksbesitzer in Entwicklungsschwerpunkten oder in den zur Stagnation verurteilten „benachteiligten“ Gebieten. Politischer Widerstand wird sich aber auch deshalb gegen eine solche Strategie wenden, weil sie langfristige Festlegungen für die künftige Entwicklung der Siedlungsstruktur der Bundesrepublik und damit Entscheidungen, die mit großer Verantwortung verbunden sind, erfordert. Erschwerend wirkt dabei sicherlich die Tatsache, daß diese Strategie vielseitig die Interessen der verschiedensten Bevölkerungsgruppen berührt. Es wird daher der Anstrengung aller die Bundesrepublik tragenden politischen Kräfte erfordern, eine entsprechende Strategie zum Entwurf kommen zu lassen und zur Durchsetzung zu bringen. Die organisatorische Voraussetzung scheint hierfür die Ministerkonferenz für Raumordnung zu bieten, in der Bund und Länder die Verantwortung für das „Bundesraumordnungsprogramm“⁵³ übernommen haben.

⁵² Das Prinzip des einleuchtenden Beispiels der „Mehrzweckhalle“ soll auch auf andere kapazitätsbestimmende Faktoren der Infrastruktur ausgeweitet werden.

⁵³ Raumordnungsprogramm . . . , a.a.O.

Schließlich muß noch einmal darauf hingewiesen werden, daß eine Strategie der Raumordnung stets ein Langzeit-Programm darstellt, von dessen Verwirklichung auch nur langfristige Wirkungen ausgehen können. Die mit dieser Strategie angestrebten Veränderungen, insbesondere in der Siedlungsstruktur, werden daher nur langfristig erreicht werden können. Gerade deshalb ist es aber besonders wichtig, ein langfristig ver-

bindliches Rahmenprogramm zu entwerfen, das den Erwartungshorizont aktueller Standort- und Wohnortentscheidungen auf die angestrebte Zielsituation einstellt. Um dies zu erreichen, wird es außerdem notwendig sein, innerhalb des Rahmenprogramms räumliche und sachliche Prioritäten festzulegen, um die künftige Entwicklung für den einzelnen Entscheidungsträger besser als bisher kalkulierbar zu machen.