

GÜNTER BRENKEN

Das Bundesraumordnungsprogramm

Entstehung, Inhalt und Bedeutung

Am 14. Februar 1975 hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) mit den Stimmen des Bundes und von neun Ländern bei Gegenstimmen von Baden-Württemberg und Bayern das Bundesraumordnungsprogramm verabschiedet. Um die Bedeutung dieses »Raumordnungsprogramms für die großräumige Entwicklung des Bundesgebiets« – wie die volle Überschrift des Bundesraumordnungsprogramms (BROP) lautet – erkennen zu können, sei zunächst auf die Entstehung dieses Programmwerks eingegangen.

I.

Den ersten Anstoß gab der Vorschlag des für die Raumordnung zuständigen 16. Ausschusses des Deutschen Bundestages, den er anlässlich der Beratung des Raumordnungsberichts 1968 der Bundesregierung faßte und den der Bundestag am 3. 7. 1969 einstimmig zum Beschluß erhob. Darin wurde die Bundesregierung ersucht,

»auf der Grundlage einer konkreten räumlichen Zielvorstellung für die Entwicklung des Bundesgebiets die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel in einem BROP festzulegen.«

Im folgenden Jahr – Mitte Oktober 1970 – haben die Ministerpräsidenten der deutschen Bundesländer

»das Bestreben, eine langfristige und überfachliche Gesamtkonzeption für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets zu erarbeiten, begrüßt und es für dringend geboten erachtet, daß die aufgrund des Raumordnungsgesetzes gebildete Ministerkonferenz für Raumordnung alsbald ein solches Programm ausarbeitet.«

Es ist unverkennbar, daß der Beschluß der Ministerpräsidenten sich in doppelter Hinsicht von demjenigen des Deutschen Bundestages unterschied:

- a) Es wurde ausschließlich eine Gesamtkonzeption für die räumliche Entwicklung gefordert und nicht auch die im Beschluß des Bundestages im Vordergrund stehende Regionalisierung der raumwirksamen Bundesmittel.
- b) Ein solches Programm sollte die MKRO, die die für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Res-

sortchefs von Bund und Ländern angehören, erarbeiten.

Die zuletzt genannte Forderung ermöglichte es, daß eine zwischenzeitlich in der Fachliteratur behandelte, strittige Rechtsfrage zunächst ausgeklammert werden konnte; die Frage nämlich, ob und inwieweit der Bund raumordnerische Zielvorstellungen in einem eigenen Programm festlegen kann. Dabei war nicht zweifelhaft, daß der Bund keine Zielangaben mit Wirkung für die in die Kompetenz der Länder fallenden Fachbereiche machen kann. Strittig war aber bereits, ob der Bund allgemeine raumordnerische Zielvorstellungen aus seiner Verantwortung für die Gesamtheit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet mit Bindung der Länder aufstellen kann. Denn aus dem föderalistischen Staatsaufbau und der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern kann gefolgert werden, daß jedwelche raumordnerischen Festlegungen des Bundes – auch wenn sie nur an seine Behörden und die bundesunmittelbaren öffentlichen Körperschaften gerichtet sind – unterbleiben müssen, weil dadurch eine Diskrepanz zu den räumlichen und strukturellen Zielangaben der Länder eintreten kann¹; auch die Bundesbehörden haben nämlich nach dem Raumordnungsgesetz – da es nur eine verbindliche Gesamtplanung für die jeweilige räumliche Planungsebene geben kann – die von den Ländern festzulegenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu berücksichtigen². Zu dieser strittigen

1 Vgl. Brenken, G.: Aktivierung der Raumordnung. Zur Aufstellung eines Bundesraumordnungsprogramms. In: Die öffentliche Verwaltung. 23. Jg. (1970) H. 3, S. 81–84, in Erwiderung auf Dietrichs, B.; K.-H. Hübler: Bundesraumordnungsprogramm. Inhalt und Methoden. In: Die öffentliche Verwaltung. 22. Jg. (1969) H. 19, S. 657–665.

Ferner: Schefer, A. G.: Ein neuer Abschnitt der Raumordnung? In: Deutsches Verwaltungsblatt. 85. Jg. (1970) H. 3, S. 98–101, in Erwiderung auf Jacob, O.: Ein neuer Abschnitt der Raumordnung. In: Deutsches Verwaltungsblatt. 84. Jg. (1969) H. 17, S. 677–680. Heide, H.-J. von der: Kompetenzen des Bundes auf dem Gebiete der Raumordnung. In: Deutsches Verwaltungsblatt. 84. Jg. (1969) H. 7, S. 229–232. / Handbuch der Raumordnung, Landes-, Regional-, Orts- und Fach-Planung. Bearb. von Günter Brenken, Anton Schefer. – Köln, Stuttgart 1966. S. 184.

2 Vgl. Halstenberg, F., in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. 2. Aufl. – Hannover 1970. Bd. 2,

Rechtslage wurde auch darauf hingewiesen, daß die Bundesregierung bei der Verabschiedung des Raumordnungsgesetzes (ROG) erklärt hatte, kein BROP oder Bundesentwicklungsprogramm aufstellen zu wollen.

Im Anschluß an den Beschluß der Ministerpräsidenten von Oktober 1970, der – wie gesagt – eine Erörterung dieser verfassungsrechtlichen Probleme entbehrlich machte, liefen unter der Federführung des damals für die Raumordnung zuständigen Bundesinnenministeriums die Vorarbeiten an. Der Hauptausschuß der MKRO hatte eine Arbeitsgruppe »BROP« gebildet, in der die meisten anstehenden Fragen und Teilentwürfe beraten wurden; einzelne Spezialthemen wurden auch im Struktur- und Rechtsausschuß sowie später in dem neu gebildeten Ausschuß »Daten der Raumordnung« behandelt.

Im ersten Halbjahr 1971 wurde eine »Programmkonzeption« festgelegt, in der Aufbau und Inhalt des Programms skizziert wurden. Das Programm sollte danach die folgenden fünf Abschnitte enthalten:

- Gebietseinheiten,
- Prognose,
- Zielsystem,
- Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel,
- Ableitung von Schwerpunkten und Prioritäten.

Diese Programmkonzeption wurde von der MKRO am 16. Juni 1971, als sie das Thema »BROP« erstmals behandelte, gebilligt, desgleichen vom Bundeskabinett am 30. Juli 1971.

Als erstes materielles Ergebnis waren seinerzeit bereits die 38 Gebietseinheiten räumlich abgegrenzt; sie sollten die räumliche Bezugsbasis für die Erfassung der in den Jahren 1969/70 aufgewendeten raumwirksamen Bundesmittel abgeben.

Damals wurde diese Erhebung, die sich als sehr zeit- und arbeitsaufwendig erwies, als Grundlage für eine der wichtigsten Aussagen des Programms im Sinne des BT-Beschlusses angesehen, weshalb die Abgrenzung der Gebietseinheiten (GE) verhältnismäßig schnell vorgenommen und später als nicht mehr änderungsfähig angesehen wurde. Der erläuternde Text über die Bedeutung der GE und die Kriterien ihrer Abgrenzung, die lange Zeit umstritten waren, wurde erst im Sommer 1970 in den Ausschüssen der MKRO abgestimmt. Damals lag auch ein erster Entwurf für den seinerzeitigen Abschnitt III »Raumordnerisches Zielsystem« vor, allerdings ohne einen noch vorgesehenen Unterabschnitt »Zielprojektion«. Einzelne Grundfragen dieses Zielsystems wurden in der 6. Sitzung der MKRO am 15. 6. 72 beraten, so das Verhältnis zwischen

Verdichtungsräumen und anderen Räumen, Art und Bedeutung von »Vorranggebieten« sowie ein etwaiger Ausgleich für Nachteile, die diese Räume entwicklungsmäßig hinnehmen sollen, ferner die Vorrangigkeit von Entwicklungsschwerpunkten beim Einsatz von Förderungsmitteln. Zu diesen Punkten nahm die MKRO grundsätzlich Stellung und beauftragte den Hauptausschuß mit weiteren Einzelformulierungen.

Zu den übrigen Abschnitten »Prognosen« und »Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel« lagen damals Teilentwürfe vor; das Bundesinnenministerium kündigte seinerzeit für den Sommer bzw. Herbst jenes Jahres 1972 Gesamtentwürfe für diese Abschnitte, darüber hinaus für den Spätherbst 1972 einen Gesamtentwurf des Programms an.

Mit Beginn der 7. Legislaturperiode des Bundestages Ende 1972 ging der Sachbereich Raumordnung vom Bundesinnenministerium in das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau über. Der damalige Ressortchef ordnete an, daß zunächst in seinem Hause und in Abstimmung mit den Bundesressorts ein Gesamtentwurf des BROP erarbeitet werden solle, weil das Fehlen eines Gesamtentwurfs das Zustandekommen einvernehmlicher Beratungsergebnisse erschwert habe. Demgemäß wurden in der 7. Sitzung der MKRO am 30. Mai 1973 lediglich einige Grundsatzfragen des BROP behandelt.

Unter dem 10. Oktober 1973 wurde sodann vom Bundesministerium ein inzwischen auch vom Raumordnungskabinett gutgeheißener Gesamtentwurf des BROP vorgelegt. Dieser enthielt eine andere als bisher vorgesehene Gliederung; sie ist in der Folgezeit im wesentlichen beibehalten worden; auf sie soll unten näher eingegangen werden, so daß es genügt, hier auf ihre stärkere Ausrichtung auf Zielaussagen, auf Angaben zum Instrumentarium und zur Bedeutung des Programms hinzuweisen.

Nach Vorberatung in ihren Ausschüssen beriet die MKRO in ihrer 8. Sitzung am 28. Februar 1974 diesen Gesamtentwurf sehr eingehend. Dabei wurde von vielen Ländern beanstandet, daß

- die GE zu sehr den Charakter von Planungsräumen hätten,
- daß bei ihrem Größenzuschnitt ein zu starker Nivellierungseffekt einträte und räumliche Strukturschwächen von Teilräumen nicht erkennbar seien,
- daß die bis dahin verwendeten Kriterien für viele Strukturbereiche wenig signifikant und nicht aussagekräftig genug seien, um daraus für einzelne Strukturbereiche eine besondere Förderungswürdigkeit abzuleiten oder zu verneinen.

Die letztgenannte Beanstandung bezog sich auf eine Kartierung der jeweils zehn schwächsten GE auf einzelnen Infrastruktur-, Wirtschafts- und Bevölkerungsbereichen, die aufgrund nur je eines oder weniger Kriterien als strukturschwach ermittelt waren und besondere

Sp. 2526. Kommentar zum ROG § 5 III 5 e in: Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965. Raumordnung, Landesplanung, Regionalplanung. Dargest. u. erl. von H. Brügelmann, E. W. Cholewa, G. Asmuß (u. a.). – Stuttgart 1965 ff. / Zinkahn, W.; W. Bielenberg: Raumordnungsgesetz des Bundes. Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechts. – Berlin 1965. § 5, Nr. 11. / Ernst, W.: Das Bundesraumordnungsgesetz. In: Bundesbaublatt. 14. Jg. (1965) H. 3, S. 94–97.

Förderung auf den jeweils genannten Bereichen erhalten sollten. Daraufhin wurde der Entwurf in mehreren Sitzungen der Arbeitsgruppe BROP, des Datenausschusses und des Hauptausschusses sowie einer Redaktionsgruppe so abgeändert, daß er sich in den folgenden Punkten von dem ersten Gesamtentwurf unterscheidet:

1. Dem Charakter des BROP als einem von Bund und Ländern gemeinsam erarbeiteten raumordnerischen Gesamtkonzept wurde stärker Rechnung getragen.
2. Der großräumige Disparitätenabbau wurde nicht mehr als alleiniges Ziel des Programms angeführt. Vielmehr wurde richtigerweise als Hauptanliegen die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen genannt und dazu eine Reihe allgemeiner Zielvorstellungen formuliert.
3. Schwerpunktmäßig zu fördernde GE wurden nicht mehr nach fachlichen Sektoren bestimmt; vielmehr wurden nunmehr unter der Bezeichnung »Schwerpunkträume mit besonderen Strukturschwächen« solche GE erfaßt, die in der Infrastrukturausstattung – insgesamt betrachtet – oder in der Erwerbsstruktur besonders weit unter dem Bundesdurchschnitt liegen.
4. Zur Ermittlung dieser Schwächen sind für jeden Infrastrukturbereich nicht mehr nur ein, sondern mehrere Kriterien zugrundegelegt worden.
5. Neben dem großräumigen Disparitätenabbau durch Förderung dieser als strukturschwach gekennzeichneten GE wurde ausdrücklich auch die Beseitigung innergebietlicher Disparitäten, d. h. von Disparitäten innerhalb der nicht erfaßten GE, als raumordnerische Zielvorstellung erklärt.
6. Als wichtigste Instrumente hierfür hatte der Entwurf vom 10. 10. 1973 Entwicklungszentren und Entwicklungsachsen eingeführt. Nunmehr wurde die Ausweisung von Entwicklungszentren auch für den Abbau innergebietlicher Disparitäten vorgesehen. An die Stelle der »Entwicklungsachsen« traten die in einer Karte im einzelnen dargestellten »großräumig bedeutsamen Achsen«, die nicht mehr in erster Linie als Verbindung der Entwicklungszentren untereinander angesehen wurden; vielmehr sollen sie zur Sicherstellung der gesamträumlichen Verflechtungen innerhalb der Bundesrepublik und mit dem Ausland dienen.
7. An die Stelle einer Status-quo-Prognose zur künftigen Bevölkerungsentwicklung wurde nunmehr ein »Richtwert« für die Bevölkerungszahl im Jahre 1985 aufgenommen, nämlich die Spanne zwischen 60,8 Mill. und 62 Mill. Einwohnern. Der erstgenannte Wert entsprach der Status-quo-Prognose ohne weitere Zuwanderungen aus dem Ausland unter Berücksichtigung der damals durch die verminderten Geburtenraten erwarteten Bevölkerungsabnahme; der zweite Wert entsprach etwa der damaligen Einwohnerzahl.

8. Eine Reihe von weiteren Änderungen des Textes und der Karten betraf weniger wichtige Zielvorstellungen oder war durch die nunmehr globale Bewertung der Raumstruktur für die GE ausgelöst.

Mit dem so vom Hauptausschuß überarbeiteten Entwurf befaßte sich sodann die MKRO in ihrer 9. Sitzung am 4. 7. 1974. Dabei wurden die meisten Änderungen grundsätzlich gebilligt. Im Hinblick auf einige Unstimmigkeiten bei der Durchrechnung der Indikatoren für die Ausweisung der Schwerpunkträume mit Schwächen in der Erwerbs- und in der Infrastruktur erwies sich damals eine Überprüfung des Rechenwerks im Hauptausschuß als notwendig, so daß die MKRO erst in ihrer 10. Sitzung am 25. 7. 1974 beschloß, den Entwurf zur Abstimmung mit den Fachressorts freizugeben.

Dieser Beschluß erging mit 7 zu 2 Stimmen bei Gegenstimmen von Bayern und Schleswig-Holstein. Die Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland waren in der überraschend terminierten Sitzung nicht durch stimmberechtigte Mitglieder vertreten.

Die Ergebnisse dieser Abstimmung haben der Bund und die Länder im Herbst 1974 schriftlich einander mitgeteilt. Hieran schloß sich eine Phase eingehender Beratungen dieser Änderungsvorschläge im Hauptausschuß an. Dabei wurde der Entwurf des BROP – Stand 25. 7. 1974 – nochmals vor allem in den folgenden Punkten geändert:

- Die Bindungswirkung des BROP wurde durch Anlehnung an den Wortlaut des ROG über Wirkung der Raumordnungsgrundsätze insofern verstärkt, als die »Fachplanungen der Bundesressorts sowie die Landesplanung in den Ländern das Programm beachten sollen«.
- In stark belasteten Verdichtungsräumen sollte einer weiteren Zunahme von Bevölkerung und einer wesentlichen Zunahme von Arbeitsplätzen nicht nur dann entgegengewirkt werden, wenn dadurch die Qualität der Lebensbedingungen nachhaltig beeinträchtigt würde.
- Zur Bevölkerungsentwicklung wurde die Spanne für die im Jahre 1985 zu erwartende Bevölkerungszahl auf 59 Mill. bis 62 Mill. Einwohner ausgedehnt.
- Bei den GE mit besonderen Schwächen in der Erwerbsstruktur wurde das Kriterium Arbeitsplatzdefizit 1985 so herabgesetzt, daß alle Defizite (nicht nur die über minus 1,4 liegenden) erfaßt wurden; dadurch wurden drei weitere GE als besonders erwerbsstrukturschwach ausgewiesen.
- Zur Ausweisung von Entwicklungszentren wurde zusätzlich bestimmt, daß sie zum Abbau innergebietlicher Disparitäten in besonderem Maße im Zonenrandgebiet und in den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe Wirtschaftsstrukturverbesserung festgelegt werden können.
- Die Karte der großräumig bedeutsamen Achsen wurde um etwa 20 Streckenabschnitte ergänzt.

- Für einige bayerische GE wurde die zwischenzeitliche Abgrenzung der Planungsregionen in der Karte der Schwerpunkträume zugrundegelegt.
- Ferner wurden zwei Forderungen, die die Ministerpräsidenten-Konferenz am 7.12.1974 gestellt hatte, berücksichtigt; sie bezogen sich auf die frühzeitige Beseitigung erheblicher Ausstattungsdefizite auch nur in einem Infrastruktursektor und auf die Bindung der Gemeinschaftsaufgaben an das BROP bei einer Neuabgrenzung ihrer Fördergebiete.

Diese Fassung des Hauptausschusses, die – wie gesagt – die Ergebnisse der Ressortabstimmung in Bund und Ländern nach gemeinsamer Beratung berücksichtigte, lag der 11. Sitzung der MKRO am 14. 2. 1975 zugrunde. Die Minister billigten diese Vorlage bis auf wenige, im wesentlichen redaktionelle Abweichungen. So wurde zu den »stark belasteten Verdichtungsräumen« die folgende Formulierung gefunden, die dem Anliegen einerseits von Nordrhein-Westfalen und den Stadtstaaten, gewisse Erweiterungen an Wohnungen und Arbeitsstätten vorzunehmen, andererseits der Flächenländer auf Vermeidung einer Sogwirkung dieser Verdichtungsräume Rechnung trägt:

»In stark belasteten Verdichtungsräumen soll einer weiteren Zunahme von Bevölkerung und Arbeitsstätten entgegen gewirkt werden, soweit dies zu einer Verminderung des Entwicklungspotentials der schwach strukturierten Teile des Bundesgebiets führen oder die Qualität der Lebensbedingungen in diesen Verdichtungsräumen beeinträchtigen würde. In den stark belasteten Verdichtungsräumen sind durch Ordnungsmaßnahmen nachteilige Verdichtungsfolgen zu beseitigen.«

Die Wünsche je eines Landes auf Ausweisung noch einer weiteren GE als infrastrukturschwach bzw. einer weiteren großräumig bedeutsamen Achse wurden abgelehnt. Zur Kartierung dieser Achse wurde klarstellend darauf hingewiesen, daß die aus der Sicht der Raumordnung und Landesplanung erforderlichen großräumigen Kommunikationslinien ohne Prioritäten bezüglich ihres Ausbaues bis 1985 aufgezeigt sind.

II.

Nach dieser Genesis, in der nur die wichtigsten Arbeitsphasen und -ergebnisse aufgezeigt werden konnten, sei der wesentliche Inhalt des BROP, soweit er sich nicht aus dem vorstehenden bereits ergibt, kurz skizziert:

Die über 50 Druckseiten und 16 Karten umfassende Schrift gliedert sich in eine Einleitung und vier Abschnitte.

In der *Einleitung* werden nach kurzem Hinweis auf die die Programmerstellung auslösenden Beschlüsse des Deutschen Bundestags und der Ministerpräsidenten der Sinn und Zweck des BROP umrissen. Da dies gestrafter wohl nicht ausgedrückt werden kann, seien die Kernsätze hierzu wiedergegeben:

»Durch eine langfristig angelegte Raumordnungspolitik, welche die Erfordernisse des Gesamtstaates zur Geltung bringt, wollen Bund und Länder ihren Beitrag dazu leisten, daß in allen Teilen des Bundesgebiets die räumlichen Voraussetzungen für ein ausreichendes Niveau als Mindestmaß an Lebensqualität gewährleistet und die Lebensbedingungen verbessert werden.«

»Mit dieser langfristigen Strategie für die großräumige Entwicklung des Bundesgebiets sollen Abwanderungen der Bevölkerung aus einzelnen Teilräumen nach Möglichkeit verhindert und gleichzeitig die zum Ausgleich der Disparitäten erforderliche Konzentration der verfügbaren Mittel gewährleistet werden. Das BROP bietet somit eine Grundlage für die Verwirklichung langfristiger und großräumiger, qualitativer und quantitativer Zielsetzungen im Rahmen einer differenzierenden Gesellschafts- und Wachstumspolitik.«

»Das BROP enthält die Zielsetzungen und Schwerpunkte für die großräumige und langfristige Entwicklung des Bundesgebiets.«

Außerdem werden Bedeutung und Wirkung des BROP in der Einleitung – z. T. in wörtlicher Wiedergabe der Kernsätze aus Abschnitt IV – wie folgt gekennzeichnet:

»Das BROP stellt den gesamträumlichen und überfachlichen Orientierungsrahmen dar, der es dem Bund und den Ländern ermöglichen oder erleichtern soll, für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen eine große Effizienz zu erreichen. Dies gilt auch für den Einsatz raumwirksamer Bundesmittel. Auf entsprechende Anpassung der raumwirksamen Planungen und Maßnahmen an die Zielaussagen des 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.«

In *Abschnitt I*, der die Überschrift »Ziele für die gesamträumliche Entwicklung des Bundesgebietes« trägt, werden in Erweiterung der Raumordnungsgrundsätze des ROG die *allgemeinen raumordnerischen Zielvorstellungen* für die wichtigsten Bereiche der Raumordnungspolitik entwickelt. Im Anschluß an eine längst fällige Definition des Begriffs »gleichwertige Lebensbedingungen« werden Zielvorstellungen zur Verbesserung der Infrastruktur, der Umweltqualität und der regionalen Wirtschaftsstruktur dargelegt. Sie sollen dazu dienen,

- die jeweiligen räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten unter Wahrung einer gesunden Umwelt bestmöglich zu nutzen,
- Disparitäten in den Lebensbedingungen abzubauen, und zwar – worauf das BROP in erster Linie abhebt – großräumige Disparitäten zwischen den GE, aber auch innergebietsliche Disparitäten in den einzelnen GE.

Dazu werden zur Verbesserung der *Infrastruktur* folgende zwei Ziele besonders hervorgehoben:

- in solchen Gebietseinheiten verstärkte Infrastrukturinvestitionen vorzunehmen, in denen die Ausstattungsdefizite besonders groß sind,

- die Investitionen hierfür räumlich konzentriert einzusetzen, um die größtmögliche Leistungsfähigkeit und Erreichbarkeit der Infrastruktureinrichtungen zu erzielen.

Zur Verbesserung der *Umweltqualität* wird eine Reihe von Zielvorstellungen genannt, davon besonders die Sicherung von Regenerationsräumen. Vor allem sollen im Bereich dichter besiedelter Räume und ökologisch stark belasteter Gebiete Flächen für ökologische Ausgleichsfunktionen sowie für Freizeit und Erholung bereitgestellt oder gesichert werden.

Zur Verbesserung der *regionalen Wirtschaftsstruktur* sollen folgende Zielvorstellungen besonders berücksichtigt werden:

- Die verstärkte Schaffung zusätzlicher und qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze im Zonenrandgebiet und in wirtschaftsschwachen Gebieten,
- ein Gegenwirken einer Expansion der Wirtschaft in industriell stark entwickelten Gebieten, wenn eine Überlastung der Umwelt oder der Infrastruktur droht,
- die Berücksichtigung der Wohlfahrtswirkungen der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung im Rahmen einer räumlich differenzierten Strukturpolitik.

In einem weiteren Kapitel werden *Zielsetzungen zur Raumstruktur und zur Siedlungsstruktur* genannt. Allgemein wird eine ausgewogene Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten in allen Teilräumen des Bundesgebiets gefordert. Dazu soll vorrangig der ländliche Raum so verdichtet werden, daß auch hier »städtische Lebensformen an bestimmten Standorten« erreicht werden (Unterstützung des richtig verstandenen Systems der Zentralen Orte). Unterschiedliche Ziele werden hierzu postuliert für

- Gebiete, in denen ein ausreichendes Maß an Verdichtungs-vorteilen noch nicht erreicht ist,
- Gebiete, in denen eine solche Verdichtung gegeben ist und noch keine unerwünschten Verdichtungsfolgen eingetreten sind,
- Räume mit hoher Verdichtung.

Im Interesse einer leistungsfähigen Siedlungsstruktur soll die Verdichtung von Wohnungen und Arbeitsstätten sowie an Infrastruktur im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung so erfolgen, daß eine Reihe im einzelnen genannter Anforderungen an Versorgung, Verkehr, Arbeitsmarkt und Umweltbedingungen erfüllt wird. Als das wesentliche Instrument zur Verwirklichung dieser Ziele im Rahmen des BROP wird der Ausbau von Entwicklungszentren und -achsen bezeichnet.

Schließlich wird für alle Teilräume des Bundesgebiets im Rahmen der jeweiligen räumlichen Gegebenheiten eine Funktionsvielfalt gefordert, zu der eine *funktionale Auf-*

gabenteilung zwischen dichter besiedelten Räumen und Freiräumen erfolgen soll. Welche Gebietstypen in diesem Sinne als Freiräume mit spezifischen Funktionen, die sich überlagern und auf die Rücksicht zu nehmen ist, in Betracht kommen, wird im einzelnen dargelegt:

- die (vielfach) sog. land- und forstwirtschaftlichen »Vorranggebiete«,
- Gebiete für Freizeit und Erholung,
- Gebiete mit Wasservorkommen, die für die langfristige Wasserversorgung benötigt werden,
- Gebiete mit besonderen ökologischen Ausgleichsfunktionen.

Ergänzend werden sodann die sich daraus ergebenden raumordnerischen Zielvorstellungen für die vier Gebietskategorien des ROG, Verdichtungsräume, ländliche Gebiete, zurückgebliebene Gebiete und Zonenrandgebiet, in Zusammenfassung dargestellt.

Für diese allgemeinen raumordnerischen Zielsetzungen liefert der *Abschnitt II* »Ausgangslage und Entwicklungstendenzen« eine Art Begründung, zugleich auch für den nachfolgenden *Abschnitt III*. Hierzu werden

- die Raumstruktur in der Bundesrepublik (»raumstrukturelle Ausgangslage«)
- die Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel

großräumig analysiert, d. h. einer wertenden Betrachtung auf der Basis von 38 *Gebietseinheiten (GE)* unterzogen. Die im einzelnen dargelegten Kriterien für die Abgrenzung der GE klingen durchaus plausibel:

Funktional sich ergänzende Räume sind zusammengefaßt; jede GE soll mindestens ein Oberzentrum oder einen Bereich mit stärkerer Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten — mindestens 100 000 Einwohner — sowie in funktionaler Ergänzung hierzu mehrere Mittelzentren aufweisen; die Gesamteinwohnerzahl einer GE soll nicht unter 400 000 liegen; soweit wie möglich sollen regionale Planungsräume der Länder berücksichtigt sein.

Bei konsequenter Beachtung dieser Kriterien hätte man die Ausstrahlungsbereiche um die echten Oberzentren (bei benachbarten Oberzentren in deren Zusammenfassung) — also raumordnerisch sinnvolle »Oberbereiche« — erfaßt. Da die Abgrenzung 1970/71 vorgenommen und damals vielfach Rücksicht auf anstehende Territorialreformen oder inzwischen überholte regionalplanerische Gliederungen genommen werden mußte, entsprechen die GE teilweise nicht den derzeitigen raumordnerischen Vorstellungen; außerdem liegt ihre Schwäche darin, daß sie für manche raumstrukturelle Beurteilung zu groß geschnitten sind und daher Strukturschwächen in Teilräumen nivellierend überdecken. Deshalb ist im BROP zu den GE die Notwendigkeit der Fortschreibung besonders hervorgehoben und bereits betont worden, daß künftig »kleinster Baustein« die »zentralörtlichen Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe« (Mittelbereiche) sein sollen, so

daß sich einerseits auch innergebieliche und andererseits – durch Aggregation – sehr großräumige Disparitäten differenziert feststellen lassen.

Die folgenden großräumigen *Analysen der Raumstruktur und der Verteilung raumwirksamer Bundesmittel* sind als erster Versuch einer Bewertung der raumstrukturellen Situation und der räumlichen Aufteilung der Investitionen zu sehen. Ohne auf Einzelheiten einzugehen, kann sicherlich festgestellt werden, daß hier brauchbare Grundlagen ermittelt worden sind, die künftig weiter zu entwickeln sind, um die maßgebenden Faktoren für gesunde Raumstrukturen und deren Beeinflussung sowie die Effizienz des raumwirksamen Bundesmitteleinsatzes hinreichend beurteilen zu können.

Von besonderer Bedeutung sind dabei die im 4. Kapitel dieses Abschnitts II aufgezeigten *Entwicklungstendenzen der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzverteilung* in den GE bis 1985; sie beruhen weitgehend auf einer von der PROGNOS-AG erstellten Status-quo-Prognose³. Für die Bevölkerung soll wegen der stark rückläufigen Geburtenziffern und der auch künftig zu erwartenden verminderten Geburtenraten von einer Einwohnerzahl für 1985 von 59 bis 62 Mill. ausgegangen werden, wobei diese große Bandbreite wegen der Unsicherheit insbesondere über die künftige Zahl der Ausländer in der Bundesrepublik angebracht erschien.

Zur *Erwerbsstruktur* wird zwar eine Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15–65 Jahre) um 6 %, jedoch ein insgesamt schwächerer Anstieg der Erwerbstätigen wegen der längeren Ausbildungszeiten und der Einführung der flexiblen Altersgrenze erwartet. Insgesamt wird für 1985 eine Erwerbstätigenzahl von 26 bis 28 Mill. prognostiziert.

Zur sektoralen Aufgliederung wird

- ein weiterer starker Rückgang der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft von 2,0 auf ca. 1,1 Mill.,
- ein Rückgang der Arbeitsplätze in der standortabhängigen Industrie von 2,7 auf ca. 2,3 Mill.,
- eine Zunahme der Arbeitsplätze in der standortunabhängigen Industrie von 5,7 auf ca. 6,1 Mill.,
- eine weitere stärkere Zunahme der Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich von 15,8 auf ca. 18,8 Mill.

angenommen.

Für die GE werden – auch durch Kartendarstellungen

- die zu erwartenden Veränderungen in der Bevölke-

rungs- und Arbeitsplatzentwicklung (in Prozentstufen) dargestellt.

Im anschließenden *Abschnitt III* werden planerische Folgerungen aus dieser Analyse des Abschnitts II und zugleich das großräumige Instrumentarium zur Durchsetzung der Zielvorstellungen des Abschnitts I angegeben. Damit stellt der Abschnitt III sicherlich den wichtigsten Teil des BROP dar.

Zunächst werden »*Problemräume der großräumigen Bevölkerungsverteilung*« – auf der Basis der GE – ausgewiesen. Es handelt sich um

- vier abwanderungsgefährdete Räume
(GE in nördlicher, westlicher und südöstlicher Randlage der Bundesrepublik, die von Schl.-H. über das Emsland bis Essen, von der Westeifel bis zur Saar und um den Bayerischen Wald von Bamberg bis Passau reichen);
hier soll »eine verstärkte Förderung einsetzen, um das Entstehen großer Entleerungszonen im Bundesgebiet zu verhindern«;
- und um vier Räume mit Zuwanderungsdruck
(dazu gehören die GE Düsseldorf / Köln, Frankfurt, Stuttgart und München).

Der hier tendenziell bestehenden höheren Nachfrage nach Arbeitskräften, die auf andere Räume der Bundesrepublik und das Ausland gerichtet ist, soll durch Orientierung dieses Nachfrageüberhangs an die abwanderungsgefährdeten Räume entgegengewirkt werden.

Des weiteren werden – und das sind die wichtigsten Aussagen dieses Abschnitts – »*Schwerpunkträume mit besonderen Strukturschwächen*«, und zwar

- 13 GE, die in mehreren Infrastrukturbereichen⁴ erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegen,
- 19 GE, die in der Erwerbsstruktur erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegen,

ausgewiesen.

Dabei weisen neun GE sowohl in der Infra- als auch in der Erwerbsstruktur besondere Schwächen auf; außerdem ist die GE Berlin »aufgrund ihrer besonderen Lage« als strukturschwach gekennzeichnet, so daß insgesamt 24 GE als strukturschwach erfaßt sind. In diesen Räumen soll die Struktur schwerpunktmäßig durch verstärkte Mittelzuweisungen verbessert werden. In der Infrastruktur wird der Hauptakzent auf den Ausgleich des großen Nachholbedarf gelegt, wobei dieser nicht ausschließlich an dem Ausstattungsdefizit – berechnet pro Kopf der Bevölke-

³ Die Bezeichnung »Status-quo-Prognose« ist allerdings insofern irreführend, als die zugrunde gelegten »Status-quo-Bedingungen« auch die Fortsetzungen der bisher schon ergriffenen raumordnerischen Maßnahmen einschließen wie z. B. die Förderung von Industrieansiedlungen in strukturschwachen Gebieten, so daß die Förderungsbedürftigkeit gerade dieser Gebiete – abgesehen von dem Nivellierungseffekt, der durch die räumliche Bezugsbasis der GE ohnehin ausgelöst wird – nicht voll in Erscheinung tritt.

⁴ Unter Bereichen der »allgemeinen Infrastruktur« sind insbesondere gemeint: Bildungswesen, Gesundheitswesen, Sozialwesen, Freizeit, Sport, Erholung, Wohnungswesen, Verkehrswesen und die sonstige technische Ver- und Entsorgung im kommunalen Bereich; daneben wird die »wirtschaftsnahe Infrastruktur« angesprochen.

rung – gemessen werden soll, sondern es sollen die Benachteiligungen, die aufgrund geringer Tragfähigkeit und schlechter Erreichbarkeitsverhältnisse gegeben sind, angemessen berücksichtigt werden.

Auch die besonderen Schwächen in der Erwerbsstruktur, die angenommen wurden, wenn für 1985 ein Arbeitsplatzdefizit zu erwarten ist oder ein niedriges Einkommensniveau der Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe und im Bergbau bzw. hohe Arbeitslosenquoten bestehen, erfordern ebenfalls verstärkte Mittelzuweisungen.

Es wird aufgezeigt, welche raumstrukturellen Wirkungen bei dem weiteren Ausbau der beiden Raumtypen mit Strukturschwächen erreicht werden sollen; ein Teil dieser Darlegungen bezieht sich auch auf die nicht als strukturschwach gekennzeichneten GE.

Tragendes Prinzip soll dabei eine regionale Schwerpunktbildung sein, d. h. für die innergebietsliche Verteilung des zu erwartenden – nur knappen – Entwicklungspotentials soll »eine konsequente Standortkonzentration und Bündelung von raumwirksamen Förderungsmaßnahmen« erfolgen. Als Instrumente werden dazu Entwicklungszentren und großräumig bedeutsame Achsen genannt. Während für die Entwicklungszentren, die die Länder festlegen sollen, nur eine Reihe von Kriterien angeführt werden, sind die großräumig bedeutsamen Achsen bereits im einzelnen in einer Karte dargestellt.

Entwicklungszentren sollen zum Abbau großräumiger Disparitäten in den Schwerpunkträumen mit besonderen Strukturschwächen ausgewiesen werden. Sie kommen aber auch zum Abbau innergebietslicher Disparitäten in Betracht, wenn in Teilgebieten einer GE besondere Strukturschwächen bestehen, in besonderem Maße im Zonenrandgebiet und in anderen Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe »Wirtschaftsstrukturverbesserung«. In Anpassung an das geringe Entwicklungspotential soll nur eine begrenzte Zahl von Entwicklungszentren bestimmt werden; in der Regel sollen es Mittel- oder Oberzentren, können aber auch andere Orte sein, wenn von ihrer Ausweisung – und dies dürfte das wichtigste und allgemein zugrundezulegende Kriterium sein – »eine nachhaltige Stärkung (des Raums) im Sinne der Zielvorstellungen des BROP zu erwarten ist«.

Die *großräumig bedeutsamen Achsen* sind nur dahin definiert, daß sie die gesamträumlichen Verflechtungen innerhalb der Bundesrepublik und mit dem Ausland sowie die Kommunikation zwischen den GE sicherstellen sollen.

Jede GE wird mindestens von einer solchen Achse durchzogen. Durchweg sind es Hauptachsen oder Achsen erster Ordnung im Sinne der Länderprogramme, wenngleich nicht alle Achsen dieser beiden Gruppen erfaßt sind. Ihr Netz soll in den Plänen der Länder ergänzt werden, um eine ausreichende innergebietsliche Erschließung entsprechend der angestrebten Siedlungsstruktur zu gewährleisten.

III.

Die Bedeutung des BROP für Bund und Länder wird in *Abschnitt IV* angesprochen. Diese Ausführungen gipfeln – wie schon oben zur Einleitung des BROP angeführt – in der Feststellung, daß das BROP den gesamträumlichen und überfachlichen Orientierungsrahmen darstellt und daß es als ein Programm der Koordinierung von den Fachplanungen der Bundesressorts sowie der Landesplanung in den Ländern beachtet werden soll.

Damit haben die Zielaussagen des BROP jedoch noch nicht die Wirkung wie etwa die Raumordnungsgrundsätze des § 2 ROG erhalten. Denn die MKRO, die das Programm verabschiedet hat, ist nicht ein Beschlußorgan mit gesetzlich beschriebenen Regelungskompetenzen, wie es z. B. die Planungsausschüsse der drei Gemeinschaftsaufgaben sind. Vielmehr ist die MKRO ein Gremium »zur gemeinsamen Beratung von grundsätzlichen Fragen und Zweifelsfragen der Raumordnung« durch die Bundesregierung und die Landesregierungen gemäß § 8 ROG, deren organisatorische Gestaltung in dem Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern vom 15. 6. 1967 umrissen wurde.

Daher bedarf es an sich einer »Inkraftsetzung« des BROP beim Bund und jedem einzelnen Land, wenn sichergestellt sein soll, daß es in der betreffenden Körperschaft in dem oben hervorgehobenen Sinn voll zur Anwendung kommt.

Da das BROP vom Inhalt her mit dem ROG und den Landesplanungsgesetzen (soweit ersichtlich auch insoweit, als diese – wie in Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein – materielles Raumordnungsrecht enthalten) im Einklang steht, kann ein solches Inkrafttreten, d. h. ein Beachten der darin enthaltenen Zielvorstellungen, durch Kabinettsbeschluß des Bundes oder des jeweiligen Landes erfolgen. Ich halte es aber auch für möglich, diese Wirkung dadurch zu erzielen, daß das BROP von den Landesplanungsbehörden bzw. den Fachplanungsträgern de facto angewandt wird; denn es geht vorerst (nur) darum, *folgende Wirkungen zu erreichen*:

1. daß die allgemeinen Zielvorstellungen (Abschnitt I und Teile von Abschnitt II und III) beachtet werden;
 - dazu ist eine unmittelbare Berücksichtigung bei konkreten raumwirksamen Maßnahmen (Einzelplanungen einschließlich Genehmigungen bei Bauleitplänen) sowie die Ergänzung einiger textlicher Formulierungen in Raumordnungsplänen erforderlich (bei letzteren dürfte es sich regelmäßig um Klarstellungen und Modifizierungen, selten um echte Änderungen handeln);
2. daß für Überlegungen zur künftigen Bevölkerungsverteilung von dem Richtwert 59–62 Mill. Einwohner für das Bundesgebiet und von den weiteren allgemeinen Verteilungsvorstellungen (z. B. daß nur sehr begrenzte Zuwanderungen aus anderen GE erfolgen sollen) ausgegangen wird (Abschnitt II);

- dies bedingt eine Reihe von Korrekturen der Bevölkerungszielzahlen in den – insbesondere regionalen – Raumordnungsplänen; da die Träger dieser Planungen zu realitätsbezogenen Zielprognosen und dazu zu einer Anpassung an veränderte Verhältnisse verpflichtet sind, werden sich diese Umstellungen auf den Zielwert des BROP im Zuge der ohnehin erforderlichen Fortschreibung der Raumordnungspläne unschwer vollziehen lassen;
3. daß die im einzelnen festgelegten »großräumig bedeutsamen Achsen« (Abschnitt III)
 - a) bei der Gestaltung der Achsennetze der Länder in ihren Landes-Raumordnungsplänen und in den regionalen Raumordnungsplänen sowie
 - b) beim Ausbau der Verkehrswege berücksichtigt werden.
 - Für beide Anpassungen wird es im Augenblick nicht wesentlicher Änderungen bedürfen, da die Karte der großräumig bedeutsamen Achsen unter Berücksichtigung der wichtigsten Festlegungen der derzeitigen Raumordnungspläne und des Ausbauplans für Bundesfernstraßen erstellt worden ist.
 4. daß die ausgewiesenen Gebietseinheiten mit besonderen Schwächen in der Erwerbs- oder Infrastruktur bei Maßnahmen des infrastrukturellen Ausbaues und der Förderung der gewerblichen Wirtschaft berücksichtigt werden;
 - Adressat hierfür sind in erster Linie die Fachplanungsträger und die Planungsausschüsse der Gemeinschaftsaufgabe⁵. Doch bedarf es, bevor diese Stellen größere Konsequenzen ziehen, der Festlegung von Entwicklungszentren, weil die strukturschwachen Gebietseinheiten durch Konzentration der Ausbaumaßnahmen auf die Entwicklungszentren gefördert werden sollen. Für die Bestimmung der Entwicklungszentren durch die Länder ist aber zunächst noch eine Konkretisierung der im BROP genannten Kriterien innerhalb der MKRO erforderlich⁶.

Diese Übersicht über die wesentlichen Aussagen des BROP und über die daraus zu ziehenden Folgerungen läßt auch eine Beantwortung der Frage zu, ob die an das BROP geknüpften Erwartungen erfüllt worden sind.

Wer sich davon eine alle wesentlichen Bereiche der Raumordnung umfassende Gesamtkonzeption, vergleich-

bar den Raumordnungsprogrammen und -plänen der Länder, vorgestellt hatte, wird die Frage enttäuscht verneinen. Wer sich aber die verfassungsrechtliche Situation in einem Bundesstaat vergegenwärtigt und sich bewußt ist, daß im Bereich der raumstrukturellen Gestaltung die ureigenen Interessen der Träger des föderalistischen Staats – von finanzpolitischen Erwägungen einmal abgesehen – wohl am stärksten aufeinander treffen – zum einen die des Bundes auf gleichwertige Entwicklung im gesamten Bundesgebiet, zum anderen die jedes einzelnen Landes, seine Struktur maßgeblich und eigenständig zu gestalten –, wird von vornherein nur Rahmenbedingungen und auslegungsbedürftige Aussagen, die den Gesamtbereich der Raumordnung nicht abdecken können, erwartet haben. Dies gilt um so mehr, als tatsächlich raumstrukturelle Unterschiede in den einzelnen Gebieten der Bundesrepublik bestehen, die eine einheitliche Konzeption für alle raumrelevanten Bereiche nicht zulassen.

Zugegeben, dennoch hätte manche Aussage detaillierter ausfallen, mancher Bereich noch zusätzlich angesprochen werden können. So hätte man in weiteren Beratungen nicht nur die Kriterien für die Entwicklungszentren abschließend festlegen, ja eventuell diese Zentren im einzelnen benennen können. Auch manche durchaus brauchbare Erarbeitung durch Ausschüsse der MKRO – wie die Darstellung aller Erholungsgebiete in der Bundesrepublik in bundeseinheitlicher Typisierung und die Abgrenzung der raumordnerisch so bedeutsamen Mittelbereiche – wäre m. E. durchaus wert gewesen, mitaufgenommen zu werden, und sei es auch nur nachrichtlich. Auch Ausführungen über die europäische Raumordnung und den Energiesektor hätten sicherlich das BROP bereichert.

Man darf aber nicht übersehen, daß diese weitergehenden Aussagen wegen der angestrebten – wenn auch nur begrenzten – Verbindlichkeit des Programms für Bund und Länder letztlich vermehrte Abstimmungen mit den jeweils berührten Ressorts erfordert und damit einen weiteren Aufschub bei der Verabschiedung des BROP bewirkt hätten. Die Notwendigkeit, nahezu jedes Ressort auf Bundes- und Landesebene zu beteiligen und sodann die zum Teil stärker differierenden Auffassungen zwischen Bund und Ländern, zwischen einzelnen Ländern oder auch zwischen den Ressorts des Bundes oder eines Landes mit dem Ziel einer allseitigen Übereinstimmung jedenfalls in den Kernanliegen zu koordinieren, war einer der Hauptgründe für die lange Erarbeitungszeit; denn es mußten die Auffassungen von über 100 Ressorts aufeinander abgestimmt werden.

Man rufe wegen dieser Kompliziertheit der Erarbeitung nicht sogleich nach einer Reform des Verfahrens für das BROP, die wegen der geschilderten verfassungsrechtlichen Situation nur durch eine Änderung des Grundgesetzes möglich wäre. Abgesehen davon, daß eine Einschränkung der vollen Mitsprache der Länder im Bereich der Raumordnung die föderalistische Struktur in ihrem Kern berühren würde, ist damit eine merkliche Beschleunigung im Vergleich zu dem jetzigen Zustand einer gemein-

5 Hinsichtlich einer Neuabgrenzung ihrer Fördergebiete ist eine Bindung an das BROP erst dann vorgesehen, wenn dieses auf der Grundlage von Mittelbereichen fortgeschrieben worden ist.

6 In begrenztem Umfang wird allerdings auch der Ausbau von zentralen Orten, die nicht zu Entwicklungszentren bestimmt werden, in Betracht kommen, da das im BROP genannte Konzentrationsprinzip diese von dem künftigen Entwicklungspotential keineswegs ganz ausschließt.

samen Erarbeitung in der MKRO, zumal inzwischen die Anfangsschwierigkeiten überwunden sein dürften, wohl kaum erreichbar. (In dieser Auffassung wird man bestärkt, wenn man den Zeitaufwand für größere Gesetzesvorhaben in Betracht zieht, die nach Umfang und Breite der Auswirkungen über »ein Raumordnungsprogramm« sicherlich nicht hinausgehen.) Dabei ist zu berücksichtigen, daß in Kürze in wesentlich größerem Umfang als bisher bundeseinheitlich statistische Daten für »Raumordnungseinheiten«, insbesondere für Mittelbereiche, zur Verfügung stehen werden, die eine merklich genauere Aussage für Teilräume und damit insgesamt eine erweiterte Aussagebreite bei der Fortschreibung des BROP ermöglichen.

Bringt man somit für die begrenzte Aussagedichte des BROP und den benötigten Zeitaufwand für die erste Aufstellung des Programmwerks Verständnis auf, so stellt sich die weitere Frage, ob das, was das BROP enthält, akzeptiert werden kann und die Raumordnung im Bundesgebiet weiterbringt. Man kann m.E. diese Frage – wenn auch etwas eingeschränkt – bejahen.

Den schwächsten Punkt in der Programmkonzeption des BROP dürfte der Zuschnitt der Gebietseinheit bilden. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Gebietseinheiten zu einem Zeitpunkt festgelegt worden sind, als der Umfang der für in solches Programm benötigten Aussagen noch nicht zu übersehen war. Später glaubte man, in Anbetracht der umfangreichen Erhebungs- und Rechenarbeiten außerstande zu sein, diese Gebietskulisse entscheidend zu verändern. Dennoch erscheint der Umfang der als Schwerpunkträume erfaßten GE vertretbar:

In der Erwerbsstruktur werden 44,8 % der Fläche und 34 % der Bevölkerung der Bundesrepublik erfaßt.

Hinsichtlich der Bevölkerung ist es genau der gleiche Anteil, den auch die in der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« erfaßten Fördergebiete – wenn auch mit anderer Abgrenzung – ausmachen; an Fläche hatte diese Gemeinschaftsaufgabe bisher mehr – nämlich 58 % des Bundesgebiets – einbezogen; auch die derzeit noch nicht genau zu ermittelnde Fläche der Fördergebiete des vierten Rahmenplans dürfte einen höheren Anteil ergeben als die erwerbsstrukturell schwachen Gebiete dieses Bundesraumordnungsprogramms. Die Ausweisung der infrastrukturell schwachen GE kann wegen ihrer ganz anderen Zielrichtung nicht mit den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe verglichen werden. Insgesamt erreichen beide Ausweisungen dieses Programms, also alle in der Karte S. 47 farbig angelegten Gebietseinheiten zusammengenommen, an Fläche nicht mehr als die Gemeinschaftsaufgabe »Wirtschaftsstrukturverbesserung« (nämlich 59,5 %). Die erfaßte Einwohnerzahl liegt mit 43,2 % bzw. – wenn man Berlin auch als strukturschwach erfaßt ansieht – mit 46,7 % noch immer deutlich unter der Hälfte der Einwohner der Bundesrepublik.

Im übrigen schwächen die textlichen Aussagen die Bedeutung der ausgewiesenen Gebietseinheiten als Fördergebiete ab, da die Förderung in erster Linie in den Entwicklungszentren erfolgen soll. Außerdem können Entwicklungszentren auch in nicht strukturschwachen GE ausgewiesen werden, nämlich zum Abbau innergebietslicher Disparitäten. Eine solche Ausweisung kommt – dies ist bei den letzten Beratungen noch festgelegt worden – insbesondere in den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe »Wirtschaftsstrukturverbesserung« und im Zonenrandgebiet in Betracht.

Sehr wesentliche Anliegen der Raumordnung sind jedoch in den allgemeinen Zielsetzungen umrissen worden. Wenn dabei auch nicht sehr viel grundsätzlich Neues ausgesagt wurde, so gehen diese Zielvorstellungen doch erheblich über die Raumordnungsgrundsätze des § 2 ROG, die bisher die alleinige bundeseinheitliche Grundlage bildeten, hinaus. Ihr Wert liegt in der bundeseinheitlichen Fixierung⁷. Auch die Einigung über Bevölkerungszahlen wird in der Raumordnungs- und Planungspraxis eine nicht unerhebliche Bedeutung haben; die große Bandbreite dieser Zielangaben ist in erster Linie auf die Ungewißheit über die weitere Entwicklung der Ausländerzu- und -abwanderungen zurückzuführen, beruht also vorwiegend auf konjunkturellen und nicht auf raumordnerischen Erwägungen.

Die wichtigste Aussage des BROP dürfte in der Festlegung des Instrumentariums für den großräumigen Disparitätenabbau – Entwicklungszentren und großräumig bedeutsame Achsen – liegen. Die dazu erforderliche Präzisierung der Kriterien für die Entwicklungszentren, mit der die MKRO ihren Hauptausschuß beauftragt hat, und die damit wohl verbundene Abstimmung der einzelnen Ländervorschläge sollte alsbald erfolgen. Erste Beratungen hierzu haben im Hauptausschuß bereits stattgefunden.

Nach alledem darf man die Verabschiedung des BROP durch die MKRO, wie deren Vorsitzender ausgeführt hat, als einen wichtigen Schritt für eine sinnvolle Raumordnung in der Bundesrepublik ansehen. Allerdings ist im Hinblick auf die aufgezeigten Schwächen eine alsbaldige Fortschreibung der jetzt vorliegenden Fassung geboten. Dies ist am Ende des BROP auch deutlich ausgesprochen worden, wobei die wichtigsten der bei der Fortschreibung zu behandelnden Themen – Umstellung des räumlichen Bezugsrahmens von den GE auf Mittelbereiche, Verbesserung der Indikatorenbasis und des raumordnungspolitischen Instrumentariums, Berücksichtigung der europäischen Raumordnungspolitik – bereits genannt sind; darüber hinaus erscheint aber auch eine Erweiterung der Aussagen für die Fachplanungen angebracht.

7 Auf diese Festlegungen dürfte sich die Ablehnung des BROP bei der Schlußabstimmung in der MKRO durch Baden-Württemberg und Bayern kaum auswirken, weil die Ablehnung sich nicht auf diese allgemeinen Zielvorstellungen bezog.