

BRUNO DIETRICH

Zur konzeptionellen Entwicklung des Bundesraumordnungsprogramms

I

Mit dem von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 14. 2. 1975 und vom Bundeskabinett am 23. April 1975 beschlossenen Bundesraumordnungsprogramm¹ ist eine entscheidende Wende in der Raumordnungspolitik des Bundes eingetreten. Um die wesentlichen Fortschritte genauer markieren zu können, ist es zweckmäßig und interessant, die Entwicklung der Programmkonzeption seit 1969 in einigen Grundzügen zu beleuchten. Dadurch wird ein Vergleich zwischen Anspruch und Erreichtem möglich.

Es wäre jedoch verfehlt, auch bei diesem Programm von einer nicht seltenen Erfahrung auszugehen, daß im Verlaufe langwieriger Abstimmungsverhandlungen – hier zwischen Bund und Ländern im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung sowie mit den Fachressorts des Bundes und der Länder – die verwirklichte Konzeption letzten Endes weit hinter der ursprünglichen, sehr anspruchsvollen Konzeption zurückbleiben mußte. Zwar wird im Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung² als Resümee festgestellt, daß das Programm in wesentlichen Aussagen den Charakter eines Kompromisses erhalten hat, um eine gemeinsame, zwischen Bund und Ländern abgestimmte Entwicklungskonzeption für das Bundesgebiet zu erreichen. Dieses Ergebnis war aber unumgänglich und ist positiv zu werten, denn nur so konnte ein auch von einer überzeugenden Ländermehrheit getragenes Programm entstehen. Kompromisse stecken einvernehmliche Lösungen ab, und diese können auch an sehr anspruchsvollen Konzepten orientiert sein oder in manchen Fällen eine echte Weiterentwicklung aufgrund intensiver Abstimmungsdiskussionen darstellen. Andererseits können Kompromisse auch deutliche Abstriche gegenüber einer anfänglich vertretenen Konzeption bedeuten. Dieses breite Spektrum der Möglichkeiten zeichnete sich auch bei der Aufstellung des Bundesraumordnungsprogramms ab.

Hinzu kommt, daß die Programmarbeiten nicht mit einem Entwurf eröffnet wurden, sondern mit einer Konzeption. Diese verarbeitete zwar einige bewährte methodische Ansätze – wie z. B. die Status-quo-Prognose –, machte aber bei der Entwicklung und Ausarbeitung wichtiger Programmelemente das Betreten von Neuland unerläßlich. Durch solche diskursiven Ansätze wird die Vergleichbarkeit von Anspruch und Erreichtem stark relativiert. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß ein poli-

tisch annehmbares und umsetzbares Programm geschaffen werden sollte, und nicht ein Programm von Experten für Experten. Die Erfahrungen haben gezeigt, daß die Programmkonzeption methodisch abgesichert, zugleich aber genügend elastisch sein muß, um unter den vorgenannten Bedingungen erfolgreich zu überstehen.

II

Bei der Ausarbeitung des Programms gingen Bund und Länder von einer gemeinsamen Programmkonzeption aus, in der Aufbau und Inhalt des Programms in den Grundzügen festgelegt waren. Diese Programmkonzeption wurde im Juni 1971 zunächst von der Ministerkonferenz für Raumordnung gebilligt und dann vom Bundeskabinett beschlossen³. Die wesentlichen Elemente des Programms sollten demnach sein: eine speziell für die Zwecke des Programms vorgenommene Gliederung des Bundesgebietes in Gebietseinheiten, eine Status-quo-Prognose der regionalen Entwicklungstendenzen, ein Zielsystem, die Analyse der regionalen Verteilung raumwirksamer Bundesmittel in der Vergangenheit und schließlich die Ableitung von Schwerpunkten und Prioritäten als Orientierungsrahmen für den Einsatz raumwirksamer Mittel in den 38 Gebietseinheiten bis 1985.

Aus der Abfolge dieser 5 Programmabschnitte wird eine bestimmte Verknüpfung der beabsichtigten Programmaussagen deutlich. Sie war sehr stark an einem analytischen Vorgehen bei der Ausarbeitung der einzelnen Programmteile orientiert. Nach der Aufstellung eines Gebietsrasters für die Programmw Zwecke sollten im Rahmen der Prognose die Entwicklungsaussichten der einzelnen Gebietseinheiten verglichen werden, um sie dann mit den Zielvorstellungen über die erwünschte Entwicklung zu vergleichen. Im Anschluß daran sollte anhand der Ex-post-Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel analysiert werden, in welchem Maße die bisherige Mittelverteilung geeignet ist, unerwünschte Differenzen zwischen Status-quo-Entwicklungen und anstrebenden Entwicklungen auszugleichen. Als normative Forderung sollten die Schwerpunkte und Prioritäten diejenige zukünftige Mittelverteilung aufzeigen, die zur Überwindung dieser Diskrepanzen notwendig ist.

1 Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). Bundestagsdrucksache 7/3584 v. 30. 4. 1975 (i. f. zit. BRÖP).

2 Bundestagsdrucksache 7/3582, S. 106 (i. f. zit. ROB 74).

3 Die Grundzüge der Programmkonzeption von 1971 sind im Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/3793 v. 19. 9. 1972, S. 74 ff., dargestellt (i. f. zit. ROB 72).

Diese Programmelemente sind auch in der verwirklichten Programmkonzeption beibehalten, jedoch wurde ihre Abfolge geändert, wodurch sich auch die Verknüpfung der Programmaussagen teilweise veränderte. Die wechselnde Folge von analytischen und normativen Programmaussagen wurde von einer klaren Trennung abgelöst. Im Programm bildet nunmehr das Zielsystem den ersten Hauptabschnitt. In einem zweiten Hauptabschnitt sind die analytischen Programmaussagen zusammengefaßt, nämlich die Gliederung des Bundesgebiets in Gebietseinheiten, die prognostischen Aussagen und die analytischen Aussagen zur bisherigen Verteilung raumwirksamer Bundesmittel. Die Analyse zukünftiger Entwicklungstendenzen unter raumordnungs- und strukturpolitischen Status-quo-Bedingungen wurde ergänzt durch eine Analyse der raumstrukturellen Ausgangslage⁴. Diese Erweiterung erwies sich als notwendig, weil die Prognose zwar eine Analyse der strukturellen Ausgangslage als Basis enthält, in ihren Aussagen aber im wesentlichen auf die sich unter Status-quo-Bedingungen abzeichnenden Arbeitsplatzdefizite 1985 und auf damit implizierte großräumige Wanderungsbewegungen der Bevölkerung beschränkt bleibt, d. h. keine expliziten Aussagen über regionale Unterschiede in der Infrastruktur und in der Siedlungsstruktur liefert. Die Analyse der raumstrukturellen Ausgangslage befaßt sich daher mit der siedlungs- und infrastrukturellen Ausstattung und bezieht weiterhin einige wirtschaftsstrukturelle Merkmale (regionale Einkommensniveaus und Arbeitslosenquoten) in die Analyse ein.

Der dritte Abschnitt des Programms enthält die anzustrebende großräumige Verteilung des verfügbaren Entwicklungspotentials. In diesem Programmteil sind die wichtigen Konklusionen für das zukünftige raumordnungspolitische Handeln zusammengefaßt, die sich aus der Gegenüberstellung von Zielen und der Ausgangslage sowie der Entwicklungstendenzen ableiten lassen. Wie zu erwarten war, hat sich die inhaltliche Ausprägung dieses III. Programmabschnitts im Verlauf der verschiedenen Entwicklungsstadien des Programmentwurfs geändert, nicht zuletzt deshalb, weil sie von der jeweils erreichten Ausformulierung des Zielsystems und den zu unterschiedlichen Zeitabschnitten der Programmaufstellung anfallenden analytischen Ergebnissen im Teil II abhängig war. Darüber hinaus war in diesem wichtigen III. Programmabschnitt auch grundsätzlich zu entscheiden, welche Formulierung die zukünftig unter großräumigen und langfristigen Aspekten einzuschlagende Raumordnungspolitik finden kann. Nach der Programmkonzeption von 1971 war diesem Programmabschnitt die Aufgabe zugeordnet, die Schwerpunkte und Prioritäten des zukünftigen Einsatzes räumwirksamer Mittel als Orientierungsrahmen für die Fachplanungen festzulegen. Die Einhaltung solcher Schwerpunkte und Prioritäten sollte einen wirksamen Abbau großräumiger Disparitäten – d. h. im Vergleich der Gebietseinheiten – in der Weise herbeiführen, daß dort

verstärkt und mit Priorität Mittel eingesetzt werden, wo sich im Planungszeitraum bis 1985 die größten raumstrukturellen Defizite abzeichnen. Ein Schwerpunkt sollte demgemäß bedeuten, daß innerhalb bestimmter Wirtschafts- und Infrastrukturbereiche in der betreffenden Gebietseinheit ein überdurchschnittlicher Mittelanteil einzusetzen ist, während die Prioritäten diese Schwerpunkte nach der zeitlichen Dringlichkeit kennzeichnen sollten.

Dieser grundlegende Ansatz einer Ausweisung von Schwerpunkten und Prioritäten ist im vorliegenden Programm im dritten Hauptteil beibehalten und durchgeführt, in einigen wichtigen Aspekten jedoch modifiziert worden.

III

Bei den Programmarbeiten wurde von einem bis 1985 reichenden zeitlichen Horizont ausgegangen. Mit dem schwerpunktmäßigen Mitteleinsatz sollten nicht allein diejenigen großräumigen Disparitäten abgebaut werden, die schon in der Ausgangslage bestanden, sondern alle im Zeitraum bis 1985 bestehenden bzw. sich abzeichnenden Defizite. Dieser Ansatz kommt am deutlichsten in den Prognosenergebnissen zum Ausdruck, die u. a. die regionalen Defizite an Arbeitsplätzen für 1985 ausweisen. Infrastrukturelle Defizite sind aber nicht nur durch die Ausstattung mit Infrastruktur bestimmt, sondern entscheidend durch die Bevölkerungszahlen aufgrund regionalisierter Zielprojektionen, weil Defizite erst einem interregionalen Vergleich unterzogen werden können, wenn sie im Sinne von Sozialindikatoren relativiert, d. h. auf je 1000 der Bevölkerung oder der betreffenden Altersgruppen bezogen werden. Dabei sind drei Bedarfskategorien zu unterscheiden: der Ersatzbedarf ist zu decken, um bestehende Anlagen und Einrichtungen der Infrastruktur zu erhalten; ein Nachholbedarf besteht, wenn die Bevölkerung in einer Gebietseinheit im Vergleich zu allen übrigen ein Versorgungsdefizit aufweist; schließlich entsteht ein Neubedarf an Infrastruktur, wenn die Bevölkerungszahl in einer Gebietseinheit aufgrund der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und/oder positiver Wanderungssalden insgesamt zunimmt.

Da verstärkte Mittelzuweisungen nicht für die Erfüllung des Ersatzbedarfs in Betracht kommen, sondern nur bei den beiden übrigen Bedarfsarten, spielt damit die Bezugsbevölkerung eine wichtige Rolle bei der Ableitung von Prioritäten und Schwerpunkten.

Wie in der Programmkonzeption vorgesehen, sollte das Zielsystem auch quantifizierte Aussagen zur angestrebten großräumigen Bevölkerungsverteilung enthalten, nämlich Zielprojektionen für die Zahl der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in den 38 Gebietseinheiten im Jahre 1985. Die Projektionswerte für die Bevölkerungszahl im Jahre 1985 sollten die Richtwerte für die anzustrebende Infrastrukturausstattung bilden. Von den entsprechenden Prognosedaten für die jeweilige Gebietseinheit sollten sich diese Projektionswerte insoweit unterscheiden, als die Prognose

4 Vgl. BROP, S. 15–20.

positive und negative Entwicklungstendenzen aufzeigt, während die Zielprojektion die angestrebte Entwicklung festlegt.

Bei den Zielprojektionen – wie übrigens auch bei der Prognose – konnte man zunächst noch davon ausgehen, daß es sich um die regionalisierte Verteilung eines insgesamt beträchtlichen zahlenmäßigen Zuwachses an Bevölkerung und Arbeitsplätzen handeln würde. So war bei den Programmarbeiten zum Stande 1972 vorgesehen, die Zielprojektion der Entwicklung von Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzahl in den 38 Gebietseinheiten bis zum Jahre 1985 aus einer Summierung der Ländervorstellungen zu erhalten⁵. Im Raumordnungsbericht 1974 wird zu diesem Programmpunkt festgestellt, daß für die Bevölkerungszahl 1985 von einer relativ großen Bandbreite von 59 bis 62 Millionen ausgegangen werden mußte, weil die Neueinschätzung der Gesamtentwicklung zwischen Bund und Ländern unterschiedlich war. Für die Erwerbstätigenzahl 1985 ist eine entsprechende große Bandbreite von 26 bis 28 Millionen im Programm ausgewiesen, wobei der Bund angesichts der jüngsten Entwicklung jeweils von den untersten Eckwerten ausgeht⁶. Dagegen geht die Summe der Ländervorstellungen zur regionalen Bevölkerungsentwicklung noch weit über den oberen Eckwert dieser Bandbreite hinaus⁷.

Nach dem Programm ist davon auszugehen, daß die Gesamtbevölkerungszahl bis 1985 nicht mehr ansteigen, sondern allenfalls stagnieren, wahrscheinlich aber abnehmen wird. Für die Gebietseinheiten ist im Sinne einer verbalen regionalisierten Zielprojektion bestimmt, daß in keiner Gebietseinheit Bevölkerungsabnahmen durch Abwanderungen eintreten sollten. Somit ist im wesentlichen die bestehende regionale Bevölkerungsverteilung festgeschrieben worden, eine geringfügige Modifikation soll sich nur aufgrund der regional unterschiedlich verlaufenden natürlichen Bevölkerungsentwicklung ergeben können. Denn soweit in einigen Gebietseinheiten zunächst noch Geburtenüberschüsse zu erwarten sind, sollen sie dort weitgehend gehalten werden, während für regionale Bevölkerungsabnahmen aufgrund des allgemeinen Geburtenrückgangs ein Ausgleich durch Zuwanderung nur begrenzt möglich sein sollte⁸.

Aus alledem folgt, daß unter den veränderten Rahmenbedingungen für 1985 in keiner Gebietseinheit ein Neubedarf in dem oben definierten Sinne mehr ins Auge gefaßt werden konnte. Im Programm wird hervorgehoben, daß es den Hauptakzent auf den Ausgleich des größten Nachholbedarfs durch verstärkte Mittelzuweisungen setzt, weil zunächst ein wirksamer Abbau der bestehenden großräumigen Disparitäten zur Erreichung überall gleichwertiger Lebensbedingungen besonders vordringlich ist. Eben-

so wie der Ersatzbedarf ist demnach auch ein Neubedarf an Infrastruktureinrichtungen aufgrund qualitativer Bedarfsänderungen aus der überall erforderlichen Mittelzuweisung zu decken, sie erfordern keine verstärkten Mittelzuweisungen⁹.

Indem die Ableitung von Schwerpunkten für den zukünftigen Mitteleinsatz von der Situation 1985 auf die bereits in der Ausgangslage bestehenden strukturellen Defizite (einschließlich prognostizierter Defizite) verlagert wurde, erwies sich einerseits im dritten Programmabschnitt die Festsetzung differenzierter normativer Bedarfsmaßstäbe als nicht mehr zwingend erforderlich, während andererseits der analytische zweite Programmabschnitt erheblich an Bedeutung gewann, denn aus ihm werden anhand von Indikatoren und Prognosedaten für die regionale Wirtschafts- und Infrastruktur die Schwerpunkträume abgeleitet, die durch besondere Strukturschwächen gekennzeichnet sind und infolgedessen verstärkter Mittelzuweisungen bedürfen.

IV

Schließlich umfaßt der dritte Programmabschnitt eine siedlungsstrukturelle Strategie, die auf den Ausbau von Entwicklungszentren und großräumig bedeutsamen Achsen abstellt. Dies entspricht der inhaltlichen Entwicklung und Strukturierung des Zielsystems. Danach ist eine großräumig ausgewogene Raumstruktur anzustreben. Sie soll durch den Abbau großräumiger Disparitäten mittels verstärkter Mittelzuweisungen für Schwerpunkträume mit besonderen Strukturschwächen erreicht werden. Dies ist notwendig, aber noch nicht hinreichend für den wirksamen Abbau großräumiger Disparitäten, denn die regionale Schwerpunktbildung könnte sich als wenig effizient erweisen, wenn sie nicht zugleich von einer konsequenten Standortkonzentration und Bündelung von raumwirksamen Förderungsmaßnahmen geprägt ist. Im Rahmen des Programms gilt dies insbesondere für Entwicklungszentren und großräumig bedeutsame Achsen, die in Teil I als siedlungsstrukturelle Zielsetzungen herausgestellt und in Teil III anhand eines allgemeinen Kriterienkatalogs näher bestimmt werden. Demnach sind folgerichtig Entwicklungszentren insbesondere in Schwerpunkträumen festzulegen, und der Ausbau des großräumig bedeutsamen Achsennetzes soll vorrangig diesen Schwerpunkträumen zugute kommen. Während die Schwerpunkträume mit besonderen Strukturschwächen, in denen eine verstärkte Mittelzuweisung vorgesehen ist, im Programm in der Karte auf Seite 38 ausgewiesen sind, sind die Entwicklungszentren im Vollzug des Programms festzulegen. Die großräumig bedeutsamen Achsen sind im Programm in der Karte auf S. 40 dargestellt, jedoch ohne Prioritäten bezüglich ihres Ausbaus bis 1985.

5 Vgl. ROB 72, S. 77.

6 Vgl. ROB 74, S. 106.

7 Vgl. Selke, W.: Diskrepanzen zwischen globalen und regionalen Zielprojektionen für Bevölkerung und Arbeitsplätze. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1975) H. 4/5, S. 154.

8 Vgl. BROP, S. 35.

9 Ebenda, S. 37.

Endlich ist noch auf die im Zielsystem neben der Entwicklung der Siedlungsstruktur geforderte räumlich-funktionale Aufgabenteilung hinzuweisen, die vor allem die Ausweisung von sogenannten Vorranggebieten für die land- und forstwirtschaftliche Produktion, für Freizeit und Erholung, für die Sicherung von Wasservorkommen usw. erfordert. Dieser Ansatz konnte im Teil III des vorliegenden Programms noch nicht in konkrete gebietliche Ausweisungen oder räumliche Abgrenzungskriterien umgesetzt werden.

V

Die Status-quo-Prognose konnte mit ihren Ergebnissen die ihr im Zusammenhang aller Programmaussagen anfänglich zugewiesene Rolle nicht nur behaupten, sondern erheblich an Bedeutung gewinnen. Dies wird schon daraus ersichtlich, daß die extremen regionalen Prognoseergebnisse im Programmabschnitt III in der Karte auf Seite 36 als wesentliche Programmaussage ausgewiesen werden. Demnach sind zwei Kategorien von Problemräumen der großräumigen Bevölkerungsverteilung zu unterscheiden. Es handelt sich einerseits um abwanderungsgefährdete Räume. Diese bilden einen Ausschnitt aus den Schwerpunkträumen. An dieser Kategorie knüpfen die Aussagen über Prioritäten an, denn hier muß eine verstärkte Förderung einsetzen, um das Entstehen großer Entleerungszonen im Bundesgebiet zu verhindern. Deshalb müssen die Mittel diesen Problemräumen mit einer gewissen Priorität zugewiesen werden, weil hier einmal in Gang gekommene Abwanderungen in tendenziell expandierende Gebietseinheiten sich nur schwer verringern bzw. in Entwicklungszentren auffangen lassen. Eine zweite Kategorie von Problemräumen bilden die Räume mit Zuwanderungsdruck. Diese Prognoseaussagen leiten zu den normativen Vorstellungen über regionalisierte Muster der Bevölkerungsverteilung über, nämlich im Kern zu der Aussage, daß keine Gebietseinheit zu Lasten anderer Wanderungsgewinne erzielen soll.

Ein bedeutendes Gewicht hat die Prognose dadurch erhalten, daß die für 1985 prognostizierten regionalen Arbeitsplatzdefizite einen gewichtigen Indikator für erwerbsstrukturelle Defizite bilden. Zu deren Ermittlung wurden außerdem ein niedriges Einkommensniveau der Industriebeschäftigten sowie hohe Arbeitslosenquoten in der Ausgangslage herangezogen. Da auch die infrastrukturellen Defizite für die Ausgangslage, und zwar anhand von rund 20 Analysemerkmalen bzw. Indikatoren in sieben Infrastrukturbereichen (Bildungs-, Gesundheits-, Sozialwesen, Sport und Erholung, Wohnen, Verkehrswesen sowie technische Ver- und Entsorgung) ermittelt wurden, wird in dem gesamten verwendeten Indikatorenkatalog der einzige auf 1985 bezogene Indikator von der Status-quo-Prognose beigesteuert¹⁰.

Das entspricht der ursprünglichen Funktion der Status-quo-Prognose, die erstmals mit Daten und ausführlichen methodischen Erläuterungen im Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung¹¹ veröffentlicht wurde, extreme Entwicklungsunterschiede aufzuzeigen. Einen weitergehenden Anspruch erhebt auch der im Bundesraumordnungsprogramm verwendete Indikatorenkatalog nicht, denn in einem ersten Ansatz konnten nur besonders deutliche Strukturunterschiede nachgewiesen werden. Auch durch die Verwendung der prognostischen Daten als Indikatoren erhalten sie noch nicht den Charakter von normativen Richtwerten, sondern bleiben weiterhin prognostizierte Analysewerte unter Status-quo-Bedingungen, wie ja auch für keinen der übrigen verwendeten Indikatoren Sollwerte festgelegt werden konnten, sondern nur Ist-Werte zur Ableitung von Schwerpunkträumen herangezogen wurden. Dies führt zu der Frage, welche Rolle den Indikatoren im Rahmen der Programmaussagen zugedacht war und wie sie tatsächlich eingesetzt werden konnten.

VI

Indikatoren haben die Funktion, das Ziel überall gleichwertiger Lebensbedingungen zu quantifizieren und damit zu operationalisieren. Gleichwertige Lebensbedingungen werden nach dem Programm als gegeben angesehen, wenn in allen Teilräumen ein quantitativ und qualitativ angemessenes Angebot an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Entfernung zur Verfügung steht und eine menschenwürdige Umwelt vorhanden ist. In keinem dieser Bereiche soll ein bestimmtes Niveau – im Sinne von regionalen Mindeststandards – unterschritten werden. Zum Abbau großer Ausstattungsdefizite in der Infrastruktur soll demnach für alle Infrastrukturbereiche ein qualitativ und quantitativ ausreichender Ausstattungsgrad auf einem Niveau angestrebt werden, das auch dem steigenden Lebensstandard der Bevölkerung Rechnung trägt. Auch zum Abbau großer erwerbsstruktureller Defizite soll eine wirtschaftliche Leistungskraft erreicht werden, die ein bestimmtes Niveau nicht unterschreitet und die in absehbarer Zeit nicht abzusinken droht.

Da sich aber während der Programmaufstellung weder eine eckwertadäquate regionalisierte Zielprojektion für die Bevölkerung noch ein konsensfähiger Katalog von normativen Sollwerten der Indikatoren erreichen ließen, ist bei der Ableitung von Schwerpunkträumen auf diejenigen Defizite in der Ausgangslage 1970/72 – und der prognostizierten Defizite an Arbeitsmöglichkeiten 1985 – abgestellt worden, die am weitesten hinter dem Bundesdurchschnitt zurückbleiben.

In den intensiven Programmberatungen wurde von Länderseite ein gegenüber dem Bundesentwurf verbesserter Indikatorenkatalog gefordert und zu diesem Zweck der

10 Vgl. BROP, S. 15 und 37.

11 Bundestagsdrucksache V/3958 v. 12. 3. 1969, S. 26 ff.

Datenausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung mit dieser Frage befaßt. Hieraus resultierte eine gewisse Differenzierung und Veränderung des vorliegenden Indikatorenkatalogs, jedoch keine grundlegende Veränderung. Wie im Raumordnungsbericht 1974¹² zu diesem Problem festgestellt wird, stand der Forderung nach verbesserten Indikatoren eine Relativierung ihrer Bedeutung in dem Anliegen gegenüber, eine Plausibilitätskontrolle der hieraus abgeleiteten Programmaussagen müsse auch nach politischen Maßstäben erfolgen, d. h. zum Beispiel einer gerechten Verteilung des knappen Entwicklungspotentials auf die Länder. Indikatoren könnten zwar die Förderungsnotwendigkeit eines Raumes oder Ortes aufzeigen, jedoch keine raumordnungspolitische Strategie ersetzen. So erfordere z. B. eine strukturelle Schwäche in einem Sektor nicht notwendigerweise eine verstärkte Mittelzuweisung allein in diesem Sektor, sondern häufig auch flankierende Maßnahmen in anderen Sektoren. Als Beispiel hierzu kann eine agrarstrukturelle Schwäche eines Raumes angeführt werden, die häufig nicht allein durch entsprechende agrarstrukturelle Maßnahmen, sondern letztlich erst durch die Förderung von Industrieansiedlungen und den Ausbau von Infrastruktur behoben werden kann. Im Zusammenhang damit vertraten die Länder die Auffassung, daß die sektoralen Aussagen zur regionalen Schwerpunktförderung zurückgenommen werden müßten und nur noch nach besonderen Strukturschwächen in der Erwerbs- und/oder Infrastruktur unterschieden werden sollte. Infolgedessen sind die Schwerpunkträume nur nach diesen beiden Kategorien unterschieden, während die Analyse zur Bestimmung solcher Schwerpunkträume sektoral differenzierter angelegt ist.

Sowohl der Datenausschuß als auch der Beirat für Raumordnung sind bei der Beratung der Indikatoren im Programmentwurf zu der Auffassung gelangt, daß die Raumordnungspolitik künftig – insbesondere in einem fortgeschriebenen Bundesraumordnungsprogramm – auch ein System von normativen Soll-Indikatoren im Sinne von anzustrebenden regionalen Mindeststandards entwickeln sollte¹³.

VII

Eine sektorale Differenzierung findet sich noch in den Ergebnissen der sog. Regionalisierung ex post. Dieser Nachweis der Verteilung raumwirksamer Bundesmittel auf die Gebietseinheiten in den Jahren 1969/70 unterscheidet neben einem erwerbsstrukturellen Bereich 6 infrastrukturelle Bereiche. Über die erstmalige Vermittlung einer Transparenz bezüglich Gesamthöhe und regionaler Verteilung aller investiven Bundesmittel hinaus konnte damit

noch kein Beitrag zur Ableitung wesentlicher Programmaussagen geleistet werden. Dies wird erst möglich, wenn sich die Analyse im Rahmen eines fortgeschriebenen Bundesraumordnungsprogramms über einen längeren Zeitraum erstreckt. In Verbindung mit der indikatorgestützten Analyse der Ausgangslage und der Prognose wird die Regionalisierung ex post Möglichkeiten einer Effizienzmessung des Mitteleinsatzes hinsichtlich der induzierten Arbeitsplatz- und Kapazitätseffekte im Erwerbs- und Infrastrukturbereich eröffnen. Eine Anwendungskontrolle (Realisierungsgrad der räumlichen Schwerpunktbildung) und eine Erfolgskontrolle (Abbau von Disparitäten durch Schwerpunktbildung) auf dieser Grundlage werden dann Bestandteile einer fortzuschreibenden Ableitung von Schwerpunkten und Prioritäten für die künftige räumliche Mittelverteilung bilden.

Die wesentliche Bedeutung einer Darstellung der Regionalisierung ex post im Programm ist somit in erster Linie darin zu sehen, daß dieser methodische Ansatz erst einmal in der Raumordnungspolitik verankert worden ist, damit er entwickelt werden kann. Nicht unterschätzt werden sollte die erste Offenlegung des regionalen Verbleibs investiver Mittel als Beitrag zu einer rationaleren Politik und als besonders augenfälliger Brückenschlag von den Zielen zu verfügbaren Mitteln. Der mit dem Programm formulierte Koordinierungsanspruch beschränkt sich somit nicht auf Grundsätze, sondern weist in der Regionalisierung ex post in sektoraler Gliederung die investiven Mittel nach, auf die sich die Koordinierung im Sinne einer räumlichen Steuerung und Bündelung erstrecken muß – auch wenn oder gerade weil eine erste Momentaufnahme ein diesbezüglich uneinheitliches Bild ergibt.

Eine sektorale Differenzierung war anfänglich auch im Zielsystem vorgesehen. Für 12 Sachbereiche (z. B. Land- und Forstwirtschaft, Bildung und Forschung, Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr, Städtebau und Wohnungswesen) sollten spezielle Ziele aus den zuvor in diesem Zielteil dargelegten raumordnerischen Zielen abgeleitet werden¹⁴. Statt dessen sind im vorliegenden Programm in einem IV. Hauptteil die verteilten Rollen von Raumordnung, Landesplanung und Fachplanungen auf Bundes- und Länderebene bei der Verwirklichung des Programms bestimmt und dazu nur einige wichtige sektorale Aufgaben (z. B. die drei Gemeinschaftsaufgaben) enumerativ aufgeführt.

VIII

Das Bundesraumordnungsprogramm ist als gesamträumlicher und überfachlicher Orientierungsrahmen konzipiert worden, der es dem Bund und den Ländern ermöglichen oder erleichtern soll, bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen eine größere Effizienz zu erreichen. Hervorzuheben ist, daß es zum ersten Male gelungen ist, eine

12 Vgl. ROB 74, S. 105 f.

13 Ebenda, S. 124 ff.; vgl. hierzu auch die Stellungnahme des Beirats für Raumordnung zum Entwurf des Bundesraumordnungsprogramms (3. Juli 1974) im ROB 74, Anhang 7, S. 169 ff.

14 Vgl. ROB 72, S. 75.

langfristige und großräumige Konzeption zur Entwicklung des Bundesgebietes festzulegen, in der die räumlichen Ziele unter dem Leitziel überall gleichwertiger Lebensbedingungen so weit konkretisiert sind, daß sie mittels Indikatoren und prognostischer Daten operationalisiert und in die wichtigen raumordnungspolitischen Festlegungen im Maßnahmenteil III umgesetzt werden konnten. In diesem Teil ist das Programm durch

- die Ausweisung von Problemräumen der großräumigen Bevölkerungsverteilung, nämlich der abwanderunggefährdeten Räume und einiger weniger Räume mit hohem Zuwanderungsdruck,
- die Ausweisung von Schwerpunkträumen mit besonderen Strukturschwächen in der Erwerbs- und/oder Infrastruktur, die verstärkte Mittelzuweisungen beanspruchen sollen,
- die Einführung neuer siedlungsstruktureller Instrumente wie den Ausbau von Entwicklungszentren und großräumig bedeutsamen Achsen

hinreichend konkret für eine Umsetzung in die politische Praxis. Allerdings wären für den Vollzug noch die konkrete Zahl und Standortverteilung von auszubauenden Zentren und die Prioritäten für den Achsenausbau festzulegen, da nach den Vorstellungen der Länder die Zentrenbestimmung erst nach Verabschiedung des Programms vorgenommen werden sollte und in den letzten Abstimmungsphasen des Programms die Zahl der ausgewiesenen Achsen erheblich vermehrt wurde¹⁵.

Das Programm enthält neben den vorerwähnten Anstößen – so der Weiterentwicklung des etablierten Systems zentraler Orte zum Instrument der Entwicklungszentren – weitere raumordnungspolitische Innovationen, die seiner Kritik als Anpassungsplanung entgegenstehen. So hat die sich während der Programmaufstellung abzeichnende Tendenzwende zu einer Verknappung der Ressourcen an Arbeitsplätzen, Bevölkerung und investiven Mitteln in diesem Programm zuerst ihren Niederschlag gefunden. Da sich bei veränderten Rahmenbedingungen, insbesondere abnehmender Gesamtbevölkerung, die einseitig gerichteten Verdichtungs- und Entleerungsprozesse eher verstärken werden, sieht das Programm für verdichtete Siedlungsräume, die bereits stark belastet sind und sich einem Wachstumsdruck ausgesetzt sehen, Wachstumsbeschränkungen vor. Wo und in welchem Ausmaß die Bevölkerung allein aufgrund der Geburtendefizite abnehmen wird, wenn also großräumige Verschiebungen durch Wanderungen verhindert werden können, zeigt die Prognose. Zahlreiche Programme und Pläne – auch in Fachplanungsbereichen – müssen diese neue Entwicklung erst noch verarbeiten und an überhöhte Bevölkerungszielzahlen geknüpfte finanzielle Erwartungen revidieren.

Wenn für die Indikatoren zukünftig eine Ausweisung von Sollwerten im Sinne regionaler Mindeststandards ge-

fordert wird, weil der graduelle Abbau der Disparitäten allein noch nicht gewährleistet, daß in allen Gebietseinheiten der Mindeststandard erreicht wird, den der Bürger erwarten kann¹⁶, so liegt der schon erreichte entscheidende Fortschritt darin, daß gesellschaftliche Indikatoren in den politischen Entscheidungsprozeß überhaupt eingeführt werden konnten. Sie verhinderten durch die Bestimmung der Rangfolgen förderungsbedürftiger Räume, daß im Verhandlungswege die als Schwerpunkträume auszuweisenden Gebietseinheiten beliebig ausgetauscht und – in gewissem Maße auch – insgesamt zu sehr ausgedehnt werden konnten. Fehlende Sollwerte für Indikatoren, eine unbefriedigende Datenbasis, ein unzureichend koordinierter Mitteleinsatz und andere Schwächen sollten nicht dem Programm angelastet werden, durch das sie erst offenkundig wurden.

Zum Verfahren der Programmaufstellung und -abstimmung wurde festgestellt, daß einer der ersten Referententwürfe starke Züge einer umfassenden sachlichen, räumlichen, zeitlichen und finanziellen Entwicklungsplanung trug und im Verlaufe der Abstimmungsverhandlungen sehr oft vor der Wahl stand, konkreter zu werden oder politisch konsensfähig zu bleiben – wobei wenigstens für die Fortschreibung des Programms eine geregelte Festlegung des Ausmaßes der Koordinierung, der Kompetenzen und des Planungs- und Entscheidungsverfahrens angestrebt werden sollte¹⁷. Vom Ergebnis her beurteilt, hat es sich als sehr zweckmäßig erwiesen, schon von Anfang an den Programmansatz auf hohem planungstheoretischem Niveau anzusiedeln. Dabei konnte es sich immer nur um einen Orientierungsrahmen handeln, weil es der Raumordnung als Querschnittsaufgabe eigentümlich ist, sich in erster Linie durch die Fachplanungen konkretisieren zu müssen. Während der Aufstellung des Programms lief gleichzeitig der Versuch, eine langfristige integrierte staatliche Aufgaben- und Ressourcenplanung unter Federführung des Planungsstabes im Bundeskanzleramt aufzustellen¹⁸. Vor dem Hintergrund eines solchen Versuches, der freilich bald in sich zusammenfiel, sollte eigentlich das Zustandekommen des Bundesraumordnungsprogramms gewürdigt werden. Manche Kritikargumente erklären sich aus dem Fehlen einer solchen umfassenderen Aufgaben- und Ressourcenplanung und dürfen nicht dem Bundesraumordnungsprogramm angelastet werden. Hier wie dort trifft das Klischee nicht zu, daß ein Programm um so konsensfähiger wird, je weniger konkret es ist – angenommene

16 Vgl. die Stellungnahme des Beirats für Raumordnung im ROB 74, S. 171.

17 Vgl. Ganser, K.: Möglichkeiten und Grenzen der Verbesserung der Lebensqualität und der Sozialchancen in ländlichen Räumen durch das neue Bundesraumordnungsprogramm. In: Die Zukunft des ländlichen Raumes in Politik und Planung. Ziele – Zielkonflikte – Realisierung. Hrsg. von H. Rösener u. H. Ostrop im Auftrage der Evangelischen Kirche von Westfalen und der Diözese Münster. – 1974. S. 35 ff.

18 Vgl. Jochimsen, R.: Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung. In: Politische Planung in Theorie und Praxis. Hrsg. von V. Ronge und G. Schmieg. – München 1971. S. 184 ff.

15 Vgl. ROB 72, S. 77, und ROB 74, S. 106.

Programme und Pläne müßten dann praktisch immer mehr oder weniger inhaltsleer sein.

Hätte man im übrigen den anderen Weg eingeschlagen und zunächst die Abklärung von Kompetenzen, wich-

tigen Grundbegriffen usw. versucht, so wäre sicherlich eine kritische Auseinandersetzung mit einem erfolgreich aufgestellten Bundesraumordnungsprogramm bis heute noch nicht möglich geworden.