

VOLKER SCHMIDT

Zur Fortschreibung des ersten Bundesraumordnungsprogramms

I. Zum Planungsverständnis der Raumordnung

Die Planungsdiskussion in der Bundesrepublik hat in den letzten Jahren einen stürmischen und abwechslungsreichen Verlauf genommen. Dabei hat die Wissenschaft weitgehend die Rolle des Anregers, die politische Praxis oft jene des Bremsers übernehmen müssen.

Wohl als Reflex auf die weit verbreitete Planungsfeindlichkeit des öffentlichen Sektors in den fünfziger und sechziger Jahren wurde von Wissenschaftlern die Vorstellung einer umfassenden, längerfristigen und quantifizierten, die sachlichen, zeitlichen, finanziellen und räumlichen Aspekte der verschiedenen Planungsebenen und -sektoren zusammenführenden Rahmenplanung

entwickelt. Dieser Ansatz wurde mit dem Begriff der integrierten Aufgaben- oder Entwicklungsplanung belegt. Die Einführung der mittelfristigen Finanzplanung oder der Perspektivprojektionen über die längerfristige Wirtschaftsentwicklung Ende der sechziger Jahre wurde nur als ein erster Schritt in die gewünschte Richtung betrachtet.

Inzwischen wissen wir, daß bereits die mittelfristige Finanzplanung eher als Informations- und Fortschreibungsinstrument denn als Instrument zur Planung und Prioritätensetzung geeignet erscheint. Zumindest stützen die bisherigen Erfahrungen die These, daß eine strikte Prioritätensetzung eher in Zeiten finanzwirtschaftlicher Knappheit als in Zeiten mit ausreichender Finanzmasse

möglich ist. Die längerfristigen Perspektivprojektionen haben insbesondere mit dem Umstand zu kämpfen, der heute längerfristige Quantifizierungen so schwierig macht: Änderungen exogener Faktoren aus dem weltwirtschaftlichen Bereich sind kaum prognostizierbar. Da jede längerfristige Planung oder Vorausschau auf eine gewisse Kontinuität und Strukturkonstanz angewiesen ist, muß jeder unvorhergesehene Strukturumbruch im Ergebnis längerfristige Planungsunterlagen in Frage stellen.

Das erste Bundesraumordnungsprogramm ist in diesem Spannungsfeld zwischen wissenschaftlichem Anspruch und politischer Realität entstanden. Entsprechend wird es auch sehr unterschiedlich bewertet. Wer den Anspruch einer sachlichen, zeitlichen, finanziellen und räumlichen Integration von Fachplanungen des Bundes und der Länder anlegt, muß von dem Programm enttäuscht sein. Diese Enttäuschung ist aber nicht verständlich, denn das Bundesraumordnungsprogramm sollte und konnte nicht eine integrierte Aufgabenplanung ersetzen. Mehr noch: man sollte das Fehlen einer Aufgabenplanung im Gesamtstaat nicht der Raumordnung anlasten.

Wer hingegen von einem Bundesraumordnungsprogramm eine Beschränkung auf spezifisch raumordnungspolitische Fragen und ihre Behandlung im Sinne einer Rahmenplanung erwartet, braucht mit dem Ergebnis nicht unzufrieden zu sein. Immerhin ist es erstmals gemeinsam gelungen, globale Orientierungsdaten – wenn auch mit einer größeren Bandbreite – für die Bevölkerungs- und Erwerbstätigenentwicklung zu bestimmen, die es erlauben, erste Konsistenzprüfungen zwischen Zielen und Richtwerten der Landesplanung und der Regionalplanung einerseits und dem Bundesraumordnungsprogramm andererseits vorzunehmen. Gerade angesichts des knapper werdenden Entwicklungspotentials – Bevölkerung, öffentliche Finanzen und Investitionen – werden diese Konsistenzprüfungen für eine zwischen Bund und Ländern koordinierte Politik immer wichtiger.

Zum zweiten sind erstmals Problemräume der Bevölkerungsentwicklung (solche mit Zuwanderungsdruck und solche mit Abwanderungsgefährdung) und Schwerpunkträume aufgrund von Strukturschwächen (solche in der Erwerbs- und solche in der Infrastruktur) bundesweit abgegrenzt worden. Hinzu kommen die großräumig bedeutsamen Achsen, die allerdings – so in einem internen Vermerk aus dem Bundesverkehrsministerium – »wegen der Häufigkeit ihres Auftretens« noch kein hinreichend scharfes Kriterium darstellen, um die Verkehrsinvestitionsplanungen maßgeblich danach auszurichten. Wichtiger hingegen ist sicherlich das zunächst nur programmatisch ausgefallene Bekenntnis für Entwicklungszentren vorwiegend in strukturschwachen Gebieten als ein bedeutsames Instrument für einen langfristigen Abbau von räumlichen Disparitäten.

Mit diesen Instrumenten des Bundesraumordnungsprogrammes – Orientierungsdaten für Bevölkerung und Arbeitsplätze, Problemräume, Schwerpunkträume, Ent-

wicklungszentren und Achsen – können Raumordner und Landesplaner erstmals gemeinsam konkret arbeiten, jedenfalls konkreter, als es das Raumordnungsgesetz von 1965, das Zielsystem in Teil I des Bundesraumordnungsprogrammes oder die konzeptionellen Vorstellungen in den Raumordnungsberichten des Bundes möglich machen. Da die Wirksamkeit der Raumordnungspolitik eine Funktion des Konkretisierungsgrades ihrer Instrumente sein dürfte, wird man auf diesem Wege also weiterarbeiten müssen.

Dieser Weg heißt damit: Konzentration auf spezifisch raumordnerische Fragen, Festigung des Querschnitts-aspekts »Raum« im politischen Planungs- und Entscheidungsprozeß, stärkere Instrumentorientierung und Erarbeitung von räumlichen Orientierungsrahmen für die Fachplanungen. Das Konzept der Querschnittsaspekte ist ein anderes als das der integrierten Aufgabenplanung. Hinter dem Ansatz der integrierten Aufgabenplanung steht die Vorstellung, daß in einem oder in jedem Zeitpunkt eine simultane Systemoptimierung für alle Faktoren eines auf Arbeitsteilung, Delegation und Dezentralisation angelegten Regierungssystems – ob nur im Bund oder im Bund-Länder-Verhältnis – möglich ist. Hier wird die Auffassung vertreten, daß diese Vorstellung Illusion ist. Konkurrierende Fachziele kann man nicht wegharmonisieren, unterschiedliche Zeitpläne nicht gleichnamig machen. Das Ansinnen, alle Fachplanungen unter dem einheitlichen Dach der Raumordnung zu »versöhnen«, muß m. E. an den Realitäten eines dynamischen, dezentralen Planungssystems – zumal im Bund-Länder-Verhältnis – scheitern. Und noch unrealistischer dürfte es sein, an eine langfristige, großräumige, orientierende Raumordnungsplanung die Maßstäbe der jährlichen, detaillierten und gesetzlich bindenden Haushaltsplanung zu legen.

Wenn das so ist, dann ist es aber um so notwendiger, die raumordnungspolitischen Gesichtspunkte in den laufenden politischen Entscheidungsprozeß einzubringen, ihre Berücksichtigung bei Standortentscheidungen und großräumigen Flächennutzungsentscheidungen sicherzustellen und bei diesen Entscheidungen regelmäßig einen »Quercheck Raumordnung« mit durchzuspielen. Politische Entscheidungen vollziehen sich fast immer in der Abwägung zwischen konkurrierenden Gesichtspunkten. Der Gesichtspunkt »Raumordnung« muß als ein wichtiger – allerdings nicht als allein wichtiger – Aspekt gewertet und entsprechend institutionalisiert werden. Das bedeutet also auch, daß in einem konkreten Abwägungsfall das raumordnerische Argument unterliegen können muß. Auch dies gehört zur Anerkennung eines pluralistischen Zielsystems in einem arbeitsteiligen, dezentralen Regierungssystem.

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für das Bundesraumordnungsprogramm? Ich meine, vor allem die folgenden zwei: es muß bereits jetzt die Chance genutzt werden, die vorhandenen Instrumente des verabschiedeten Bundesraumordnungsprogramms bei den Fachplanungen des Bundes und der Länder ins Spiel zu bringen, und es muß die Fortschreibung des Bundes-

raumordnungsprogrammes instrumentorientiert angelegt werden. Je konkreter mit Fakten, Karten, Standorten und Raumabgrenzungen gearbeitet wird, desto größer dürfte die Chance sein, daß der Querschnittsaspekt »Raumordnung« im Konzert der konkurrierenden Querschnittsaspekte im politischen System Beachtung und Berücksichtigung finden wird.

II. Fortschreibung erfordert Kontinuität

Dazu gehört aber auch, daß eine gewisse Kontinuität gewahrt bleibt. Es hat nach der Verabschiedung des ersten Bundesraumordnungsprogrammes Stimmen gegeben, die nunmehr ein vollständig neues Programm, und zwar rasch, forderten. Wie es aussehen soll, wurde bisher nicht gesagt, jedenfalls nicht konkret genug, um daraus eine Linie erkennen zu können. Ich halte die Strategie, mit der Forderung nach einem vollständig neuen Programm das erste faktisch obsolet zu machen, für falsch, und gerade im Eigeninteresse der Raumordner und Landesplaner für falsch.

Sicherlich, bisher als langfristig gültig unterstellte und teilweise noch im Bundesraumordnungsprogramm berücksichtigte Entwicklungstrends müssen hinterfragt werden. Auf eine schrumpfende statt kontinuierlich zunehmende Bevölkerung, auf ein in diesem Jahr sogar negatives, langfristig wahrscheinlich niedrigeres Wirtschaftswachstum, auf die säkulare Stagnation der Beschäftigten im sekundären Bereich, auf die Verknappung der öffentlichen Finanzen und infolgedessen auf die Verengung des Spielraumes für öffentliche Investitionen ist bereits von vielen hingewiesen worden. Das wird Überprüfungen, ggf. Korrekturen am raumordnungspolitischen Zielsystem angezeigt sein lassen. Das zieht aber nicht notwendigerweise grundlegende Änderungen im bereits vorhandenen Instrumentenkasten der Raumordnung nach sich. Ja, es spricht vieles dafür, daß die vorhandenen Instrumente noch konsequenter und konzentrierter eingesetzt werden müssen, um überhaupt raumordnungspolitische Effekte erzielen zu können. Denn wenn die demographischen und wirtschaftlichen Rahmendaten nach unten korrigiert werden müssen, dann muß das auch siedlungsstrukturelle Konsequenzen haben.

Eine Nagelprobe für die künftige Zusammenarbeit von Bund und Ländern wird zweifellos die Festlegung von Kriterien für Entwicklungszentren sein, ein erster und zunächst der bedeutsamste Schritt für die Programmfortschreibung.

Entwicklungszentren werden in einer Zeit beruhigter Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung jedenfalls in dünner besiedelten Gebieten so etwas wie Wachstumsinseln in einer ansonsten konsolidierten oder zu konsolidierenden Raumordnungslandschaft sein müssen. Sie sollen dort, wo Räume hinter der allgemeinen Entwicklung hinterherhinken oder hinterherzuhinken drohen, durch einen auf längere Zeit verteilten, aber konzentrierten und abge-

stimmten Einsatz öffentlicher Mittel den Anschluß dieser Räume an die bundesdurchschnittliche Entwicklung eröffnen.

Nun braucht man kein Prophet zu sein, um nicht die Gefahr zu sehen, daß die Zahl der schließlich von den Ländern auszuweisenden Entwicklungszentren das tatsächlich vorhandene Steuerungspotential der öffentlichen Hand deutlich übersteigen kann. Diese Feststellung soll gar keine Kritik sein; es gibt im Bundesstaat zweifellos systemimmanente Zwänge, die auf eine Ausweitung der Anspruchshorizonte abzielen. Bund und Länder haben hier im ersten Bundesraumordnungsprogramm vorbeugend eine Bremse eingebaut. Das Programm führt aus, daß die Zahl der Zentren mit dem Entwicklungspotential in Einklang stehen müsse.

Das bedeutet für die Festlegung von Entwicklungszentren als Instrument zum Abbau von räumlichen Disparitäten dreierlei:

- das globale Entwicklungspotential,
- die entwicklungsbedürftigen Regionen
- und die entwicklungsfähigen Standorte

müssen in dieser Reihenfolge jedenfalls grob abgeschätzt werden. Am einfachsten hat man es dabei mit den entwicklungsbedürftigen Regionen. Sie weist das erste Bundesraumordnungsprogramm bereits auf der Ebene der Gebietseinheiten aus. Im übrigen können für den innergebietlichen Disparitätenausgleich das Zonenrandgebiet und die Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« herangezogen werden. Schwieriger wird es bei den übrigen beiden Kriterienblöcken sein, wo es m. E. auf eine überschaubare und relativ einfache, d. h. intellektuell und datenmäßig nachvollziehbare Anzahl von Einzelkriterien ankommt.

Wie in der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Opposition zur Raumordnungspolitik ausgeführt (BT-DrS 7/2044), sollen die Entwicklungszentren nicht in Konkurrenz zu den Zentralortenetzen der Länder treten, sie sollen diese überlagern. Konsequenterweise wird es also auch nicht darum gehen müssen, ein flächendeckendes Netz von Entwicklungszentren zu ermitteln. Die Entwicklungszentren verfolgen nach dem Bundesraumordnungsprogramm bewußt die Strategie der räumlichen Engpaßbeseitigung bzw. Engpaßvorbeugung, Engpaß hier definiert als erheblicher Rückstand gegenüber dem Bundesdurchschnitt.

Übrigens paßt diese Strategie inzwischen sehr gut in die allgemeine sozioökonomische Landschaft. Wie sowohl im Raumordnungsbericht 1974 als auch im Städtebaubericht 1975 des Bundes ausgeführt, wird in Zukunft die Bestandserhaltung und -verbesserung der vorhandenen Stadt- und Dorfstrukturen eine größere Rolle spielen müssen. Das bedeutet einerseits eine stärker am Bestandsschutz ausgerichtete, mehr flächenbezogene Politik und andererseits eine schärfer räumlich differenzierte Wachstumspolitik. Die Unterscheidung des Bundesraumordnungsprogrammes in strukturschwache und nicht-

strukturschwache Gebiete bzw. in Problemräume der Bevölkerungsverteilung und »problemlose« Räume gibt hier bereits eine richtige Orientierung und Differenzierung. So kann man sich durchaus vorstellen, daß zum einen Maßnahmen etwa zur Wohnungsmodernisierung, zur Stadtsanierung, zur Sicherung und Rationalisierung vorhandener Arbeitsplätze oder Ersatzinvestitionen der Verkehrspolitik mehr dem Gedanken der Bestandserhaltung und -verbesserung folgen (bei durchaus grundsätzlich notwendiger Schwerpunktbildung im kleinräumigen Maßstab). Zum zweiten können Entwicklungsmaßnahmen, größere Wohnungsneubauprojekte, neue Industrieansiedlungen oder neue Dienstleistungsunternehmen, neue großdimensionierte Bildungseinrichtungen oder auch neue öffentliche Behörden neben der auch dort notwendigen Bestandsverbesserung vorwiegend für Entwicklungszentren, d. h. für eine Schwerpunktbildung im größeren Maßstab, in Frage kommen. Eine derartige Verfeinerung des strukturpolitischen Instrumentariums zur Unterstützung raumordnungspolitischer Ziele steht noch aus. Sie sollte noch eingehender diskutiert werden.

III. Mögliche Schwerpunkte einer Fortschreibung

Die Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogrammes wird sich daher aus meiner Sicht auf zwei Schwerpunkte zu konzentrieren haben:

1. Festlegung von Kriterien für Entwicklungszentren im Einklang mit dem überschaubaren Entwicklungspotential;
2. Aktualisierung und Verbesserung bereits im ersten Bundesraumordnungsprogramm enthaltener und konkretisierter raumordnungspolitischer Instrumente.

Zum letzteren zähle ich insbesondere

- a) eine aktualisierte Prognose über die räumliche Verteilung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen,
- b) darauf aufbauend eine Überprüfung der Problemräume der Bevölkerungsverteilung;
- c) eine Überprüfung der großräumigen Achsen unter Berücksichtigung neuer Verkehrsplanungen,
- d) darauf aufbauend eine Prioritätensetzung bei den Achsen, wobei der logisch zwingende Zusammenhang Entwicklungszentren/Entwicklungachsen m. E. wieder ins Spiel gebracht werden muß;
- e) die Inangriffnahme einer innergebielichen Differenzierung der Gebietseinheiten,
- f) dabei wird man die Mittelbereichsebene der Landesplanung einerseits und die Arbeitsmarkt- und Verkehrsregionen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« bzw. der Bundesverkehrswegeplanung andererseits zu berücksichtigen haben. Ein erster Schritt in Richtung auf eine stärkere Koordinierung unterschiedlicher Raumabgrenzungen ist bereits die mit dem Bundeswirtschaftsminister abgestimmte Berücksichtigung der

Mittelbereiche bei der Anpassung der Arbeitsmarktregionen an die kommunale Gebietsreform.

Ferner wird eingehend zu prüfen sein, wie das im Bundesraumordnungsprogramm noch sehr abstrakt angelegte Instrument der Vorranggebiete für eine großräumige Arbeitsteilung konkretisiert werden kann.

Das ist bereits ein umfänglicher Aufgabenkatalog, der alle Anstrengungen erfordern wird, um ihn in vertretbarer Zeit schrittweise zu behandeln und abzuarbeiten. Er wird sicherlich noch um weitere Punkte ergänzt werden. In diesem Zusammenhang ist aber eine Grundsatzbemerkung angebracht.

Das erste Bundesraumordnungsprogramm ist von Bund und Ländern gemeinsam erarbeitet worden. Dem Ergebnis haben immerhin neun Länder und der Bund zustimmen können. Das jedenfalls ist eine solide Ausgangsbasis, um auch in Zukunft einen gewissen, tragfähigen Konsens zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Raumordnungspolitik zu erhoffen. Auch die beiden Länder Baden-Württemberg und Bayern, die das Programm ablehnten, haben eine konstruktive Mitarbeit zugesagt.

M. E. sollte diese Zusammenarbeit – gegebenenfalls bis zu einer organisierten Arbeitsteilung – weiter gefestigt werden. Dazu gehört zunächst, sich gemeinsam über die Schritte der Fortschreibung zu einigen und sich daran zu halten. Das bedeutet auch, von realistischen Erwartungen auszugehen. Es kann in einem Kooperationsverbund nicht angehen, daß die einen Ansprüche produzieren und andere für die Nichterfüllung haftbar gemacht werden.

Und schließlich muß es auch möglich sein, als überhöht erkannte Ansprüche zurückzunehmen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß veränderte demographische und ökonomische Rahmenbedingungen Konsequenzen für die schwerpunktmäßige Ausweisung von raumordnungspolitischen Instrumenten wie Zentren, Achsen, Problem- und strukturschwachen Räumen haben müssen. Das erste Bundesraumordnungsprogramm hat noch keine völlig befriedigende Schwerpunkt- und Prioritätensetzung erbracht.

Aber auch in analytischer Hinsicht sind realistische Ansprüche notwendig. Raumordnungspolitik im Bundesmaßstab stößt zum Beispiel bereits an erhebliche statistische und informatorische Grenzen. Wer die Entwicklung der amtlichen Statistik verfolgt hat, weiß, wie schwer es sein wird, diese in den nächsten Jahren zu durchstoßen. Schon deshalb werden bestimmten, bisher abstrakt formulierten Ansprüchen an ein fortgeschriebenes Bundesraumordnungsprogramm Schranken gesetzt sein. Eine ständig aktualisierte Infrastrukturstatistik gibt es zum Beispiel nicht. Für die Aggregation oder Gewichtung von Indikatoren gibt es keine eindeutigen Lösungen. Um so begrüßenswerter ist es, daß sich Gremien der MKRO in der nächsten Zeit besonders intensiv mit der pragmatischen Fortentwicklung der Indikatorenbasis befassen werden.

IV. Gemeinsame Arbeit — gemeinsame Verantwortung

Angesichts der gemachten Ausführungen halte ich die berühmte, im Zusammenhang mit der Aufstellung des ersten Bundesraumordnungsprogrammes oft gestellte Frage: Soll das Programm ein Orientierungsrahmen oder ein Koordinierungsprogramm werden? im Grunde genommen für akademisch. Die Raumordnungspolitik muß in die Lage versetzt werden, durch räumliche Orientierungen über demographische Entwicklungen, über Zentren und Achsen, über Bestandsanalysen, über sinnvolle Raumabgrenzungen und darauf aufbauend über die Setzung von Prioritäten und Posterioritäten aus ihrer raumstrukturellen Sicht den Fachplanungen einen Rahmen zu setzen, in den diese ihre Maßnahmen hineinsteuern können. Dies kann jedoch nur funktionieren und im Ergebnis zu einer Koordinierung führen, wenn bereits bei der Entwicklung dieser räumlichen Orientierungen die relevanten fachplanerischen Aspekte einbezogen werden. Und nach der Erarbeitung der räumlichen Orientierungen muß die Raumordnung gezielt in Richtung der Fachplanungen nachstoßen, und zwar im Sinne des eingangs skizzierten Querschnittsaspektes »Raum« im arbeitsteiligen Regierungssystem. Isoliert von der Raumordnung entwickelte Vorstellungen bleiben hingegen ungedeckte Schecks auf die Zukunft. Die erfolgte Berücksichtigung und Umsetzung des Bundesraumordnungsprogrammes bei der Fortschreibung des Bundesfernstraßenplanes weist bereits in die notwendige Richtung.

Dabei kann es gerade eine Stärke des Bundesraumordnungsprogrammes sein, daß es von Bund und Ländern gemeinsam erarbeitet worden ist. Denn eine strikte Unterscheidung in Fachplanungen des Bundes und Fachplanungen der Länder ist aus planerischer Sicht bei einem Orientierungsrahmen für das Bundesgebiet wenig hilfreich, da einerseits eine ganze Reihe von Fachplanungen von Bund und Ländern gemeinschaftlich geplant und finanziert oder jedenfalls finanziert wird, während andererseits bei einer reinen Bundesfachplanung wie bei den Bundesverkehrsinvestitionen die Länder faktisch weitgehende Mitsprachemöglichkeiten haben. Ja, es spricht sogar einiges für die These, daß die – ob formelle oder informelle – vertikale Koordination zwischen Fachplanungsträgern des Bundes und der Länder auch jenseits strikter Zuständigkeitsregelungen reibungsloser, vor allem geräuschloser funktioniert als ein mehr auf Institutionalisierung horizontal und vertikal angelegtes Verbundplanungssystem wie das der Raumordnung.

Weil das wohl so ist und weil man die Realitäten sehen muß, sollte man m. E. zukünftig die jedenfalls teilweise konstruierte Unterscheidung zwischen Fachpla-

nungen des Bundes und Fachplanungen der Länder für die Zwecke eines Bundesraumordnungsprogrammes aufgeben. Auch der unterschiedliche Transmissionsriemen vom Programm zu den Fachplanungen schafft keinen wesentlichen Unterschied. Beim Bund ist es direkt der Raumordnungsminister im Rahmen der laufenden Ressortabstimmungen, bei den Ländern erfolgt die Umsetzung in der Regel über die Landesentwicklungspläne oder -programme in die Fachministerien, allerdings ebenso ad hoc im Rahmen der dortigen Ressortabstimmungen.

Nun könnte man dieser pragmatischen Argumentationsweise entgegenhalten, damit würden Verantwortlichkeiten verwischt. Wer so gegenargumentiert, sei einmal auf das tatsächliche raumwirksame Steuerungspotential des Bundes im Verhältnis zu den Ländern verwiesen. Einem wichtigen Grundgedanken des Bundesraumordnungsprogrammes folgend, sollen hier die raumwirksamen öffentlichen Mittel betrachtet werden.

1971 betrug nach einer überschlägigen Schätzung der Anteil dieser Mittel am Bruttosozialprodukt 7,4 v. H., das waren rd. 57 Mrd. DM. Davon entfiel nur knapp ein Viertel auf Bundesmittel, der größere Rest verteilt sich mit einem geringen Übergewicht der Gemeinden auf Länder und Gemeinden. Der Bundesanteil an den Infrastrukturausgaben aller Gebietskörperschaften liegt sogar nur bei einem Fünftel. Als Ergebnis zeigt sich also, daß die Verwirklichung der gemeinsam erarbeiteten Ziele des Bundesraumordnungsprogrammes zwar in bedeutsamem Maße von der Investitions- und Subventionspolitik des Bundes, aber in noch weit größerem Maße von den Ländern und Gemeinden abhängt. Für mich stärkt diese Tatsache zusammen mit der bereits erwähnten gemeinschaftlichen Fachplanung in vielen Bereichen das Argument, die Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogrammes gemeinsam von Bund und Ländern vorzubereiten und zu verantworten.

Aber hier wird noch ein weiteres deutlich. Eine nachhaltige und rasche Beeinflussung der Raum- und Siedlungsstruktur über raumwirksame Mittel stößt bereits aus quantitativen Gründen an Grenzen. Wer die Diskussion um das Bundesraumordnungsprogramm verfolgt hat, muß Zweifel haben, ob dies immer allen hinreichend klar gewesen ist. Oder umgekehrt argumentiert: Will man die raumwirksamen Mittel gezielt für den großräumigen Disparitätenabbau einsetzen, so muß man einen bedeutsamen Teil davon lokal und regional konzentrieren. Auf welche tatsächlichen Schwierigkeiten dies stößt, braucht hier nicht ausgeführt zu werden. Die Konkretisierung des Konzepts der Entwicklungszentren wird hier bereits eine konkrete Antwort suchen müssen.