

DIETER PARTZSCH

Erarbeitung wissenschaftlicher Grundlagen für die Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms

Die Verabschiedung des »Raumordnungsprogramms für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm)« am 14. Februar 1975 durch die Ministerkonferenz für Raumordnung und am 23. April 1975 durch das Bundeskabinett sowie dessen Zuleitung an den Deutschen Bundestag am 30. April 1975 setzt einen vorläufigen Schlußstein hinter eine programmatische Entwicklungsphase der Bundesraumordnung, deren Anfänge bis in die 5. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages zurückreichen. Nach diesem schwer errungenen und mit vielen Rückschlägen, Abstrichen und Ernüchterungen gepflasterten Erfolg der Raumordnung der Bundesrepublik Deutschland muß nun eine neue Phase ihren Anfang nehmen, die vorwiegend durch den Vollzug dieses Programms – also seiner praktischen, rechts- und finanzwirksamen Durchsetzung im öffentlichen Leben des Bundesgebietes – gekennzeichnet sein wird. Diese Aufgabe wird die Bundesraumordnungspolitik sehr bald vor neue Bewährungsproben stellen, und sie wird dafür ihre vorhandenen Instrumente auf Vollständigkeit und Anwendbarkeit hin überprüfen müssen.

Es ist somit abzusehen, daß aus der Praxis des Vollzuges des Bundesraumordnungsprogramms heraus Probleme auftauchen werden, deren Lösung von der Ressortforschung für die Bundesraumordnung wissenschaftlich vorzubereiten sein wird. Wie es scheint, werden sich zwei Hauptaspekte dieser Forschung abzeichnen:

- (1) Überprüfung der vorhandenen und Empfehlung neuer Instrumente der Bundesraumordnung,
- (2) Vertiefung bzw. Überprüfung der wissenschaftlichen Erkenntnisse, die die einzelnen Aussagen des Programms wie auch das Programm insgesamt wesentlich geprägt haben.

Beide Hauptaspekte der Ressortforschung bilden eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms, die gleichzeitig neben dem Vollzug des gegenwärtigen Programms durchzuführen sein wird. Es wird dabei allerdings entscheidend darauf ankommen, daß es gelingt, gleichzeitig das Programm zu vollziehen und es durch Forschung in seinen Einzelaussagen mittelfristig in Frage stellen zu lassen. Ohne diese Doppelstrategie wird es besonders in den politisch brisanten Details des Programms keine neuen Erkenntnisse für die Bundesraumordnung durch die Ressortforschung geben können. Eigentlich kann sich deshalb die Bundesraumordnung diese Alternative ernstlich gar nicht stellen; aber die Erfahrung lehrt, daß die Tugend der politischen Umsichtigkeit bei der Lösung aktu-

eller Probleme oft ein Hemmschuh für lautes Nachdenken über die Erfordernisse der zeitlich nachfolgenden Probleme ist.

Der für die Bundesraumordnungspolitik zuständige Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat sich – in Erkenntnis der Länge des zeitlichen Verlaufes, den die Forschung in der Regel benötigt, bevor sie Ergebnisse vorzuweisen vermag – vor Jahren entschieden, die Forschungserfordernisse mittelfristig zu programmieren und sich somit auch eine Selbstbindung zur Ressortforschung in seinem Bereich aufzuerlegen. Das Ergebnis dieser Entscheidung ist das im September 1974 der Öffentlichkeit bekanntgegebene »Mittelfristige Forschungsprogramm Raumentwicklung und Siedlungsentwicklung« (MFPRS). Es umfaßt ein Rahmenprogramm für die Jahre 1974–1978, aus dem jährliche Projektprogramme abgeleitet werden; das Projektprogramm 1974 befindet sich in der Durchführung, das von 1975 in der Bearbeitung.

Das Rahmenprogramm des MFPRS ist ein Schwerpunktprogramm, d. h., es deckt forschungsmäßig nicht alle Bereiche der Bundesraumordnung ab, sondern es greift nur diejenigen Themenbereiche auf, für die ein innovativer Erkenntnis Schub von besonderer Bedeutung ist. Aus der Aufgabenstellung der Bundesraumordnung gemäß Raumordnungsgesetz heraus versteht es sich quasi von selbst, daß diese Forschungsprogrammierung allerdings nicht ausschließlich auf die Belange des Bundesraumordnungsprogramms ausgerichtet werden kann, wenn auch nicht zu verkennen ist, daß diese der Natur der Sache gemäß im Zentrum der Bemühungen stehen werden. Insgesamt enthält das Rahmenprogramm neun Themenbereiche aus der Raum- und der Siedlungsentwicklung, die im Bereich der Raumordnung jeweils mit den Querschnittsaufgaben Europa, Wirtschaft, Recht und Information zu kombinieren sind:

- (1) Zielsystem. Ermittlung, Verknüpfung und Bewertung von Zielen in der Raumordnung und der Stadtentwicklung.
- (2) Entscheidungsprozesse. Analyse der Planungs- und Entscheidungsprozesse in der Raumordnung und der Stadtentwicklung.
- (3) Übergreifende Entwicklungen. Auswirkungen übergreifender und langfristiger Entwicklungen auf die Raumentwicklung und die Siedlungsentwicklung.
- (4) Verkehr. Bedeutung von Verkehrssystemen für die Raumentwicklung und die Siedlungsentwicklung.
- (5) Infrastruktur. Die Bedeutung der Infrastrukturausstattung für die Raumentwicklung und die Siedlungsentwicklung.

- (6) Freizeit. Auswirkungen der Freizeit auf die Raumentwicklung und die Siedlungsentwicklung.
- (7) Flächenansprüche. Flächenansprüche und Nutzungskonflikte in ihrer Bedeutung für die Raumentwicklung und die Siedlungsentwicklung.
- (8) Umwelt. Verbesserung der Umweltqualität durch gezielte Raumentwicklung und Siedlungsentwicklung.
- (9) Benachteiligte Gruppen. Benachteiligte Bevölkerungsgruppen in der Raumentwicklung und der Siedlungsentwicklung.

Aus diesen neun Themenbereichen wurden für die Belange der Raumordnung im Projektoprogramm 1974 folgende acht Forschungsprojekte abgeleitet, öffentlich ausgeschrieben und in Auftrag gegeben:

74.01: *Analyse der raumordnungspolitischen Effekte der wesentlichen raumwirksamen Maßnahmen des Bundes*

In den Bereichen Hochschulbau, Fernverkehr, Regionale Wirtschaftsförderung, Agrarstrukturverbesserung und Arbeitsförderung werden maßnahmespezifische Wirkungsketten auf ihre regionalen Effekte hin analysiert. Diese effizienzmessende Wirkungs- und Instrumentalanalyse eines Bündels von Bundesmaßnahmen soll zur Prioritätengewinnung für das Bundesraumordnungsprogramm beitragen. Eine Vertiefung in Fallstudien ist vorgesehen.

Auftragnehmer:

- (a) Wirtschaftswissenschaftliches Seminar der Universität Marburg, Prof. Dr. Zimmermann (Koordinator),
- (b) Arbeitsgruppe Standortforschung, Prof. Dr. Geißler, Hannover (Bereich Hochschulbau),
- (c) Gesellschaft für wirtschafts- und verkehrswissenschaftliche Forschung, Prof. Dr. Voigt, Thomasberg (Bereich Fernverkehr),
- (d) Seminar für Finanzwissenschaft der Universität Köln, Dr. Fürst (Bereich Regionale Wirtschaftsförderung),
- (e) Forschungsstelle Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Prof. Dr. van Deenen, Bonn (Bereich Agrarstrukturverbesserung),
- (f) Agrarsoziale Gesellschaft, Dr. Riemann, Göttingen (Bereich Arbeitsförderung).

74.03: *Entwicklung von Langzeit-Szenarien zur Abschätzung der für die Raumentwicklung und Siedlungsentwicklung bedeutsamen Rahmenbedingungen*

Die ökonomischen, demographischen, technologischen und ökologischen sowie die politischen Rahmenbedin-

gungen sind bei der Zielfindung und der Abschätzung der Handlungsmöglichkeiten der Raumordnungspolitik als wesentliche Voraussetzungen einzubeziehen. Die Untersuchung der räumlichen Auswirkungen dieser Rahmenbedingungen bildet in Zeiten struktureller Umbrüche eine entscheidende Voraussetzung für die Realisierungschancen der räumlichen Entwicklungsplanung. Als Zeithorizonte sind 1985 und 1995 festgelegt worden. Die Ergebnisse werden den Grundüberlegungen zur Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms dienen.

Auftragnehmer:

- (a) Systemplan e. V., Dr. Stöber, Heidelberg,
- (b) Internat. Institut für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin.

74.04: *Bestimmung der Versorgungs- und Erschließungsqualität mit Fernverkehrsleistungen, insbesondere im öffentlichen Fernverkehr in unterschiedlichen Regionen unter Einbeziehung der im Bundesverkehrswegeplan festgelegten Ausbauziele*

Die Ziele der Raumordnung sind in ihrem Bezug zum Verkehr weiter zu präzisieren und zu operationalisieren, damit sie in die langfristige Bundesverkehrswegeplanung aufgenommen werden können. Dazu ist eine raumordnerische, indikatorengestützte Bewertungsanalyse der Versorgungs- und Erschließungsqualität der gegenwärtigen und der zu erwartenden Fernverkehrssysteme erforderlich, deren Ergebnisse bei der Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms zu beachten sein werden.

Auftragnehmer:

Gesellschaft für wirtschafts- und verkehrswissenschaftliche Forschung, Prof. Dr. Voigt, Thomasberg.

74.06: *Ausarbeitung eines Verfahrens zur Bestimmung der Prioritäten bei den Investitionen im Fernstraßenbau unter besonderer Berücksichtigung der Ziele der Raumordnung*

Die mittelfristigen Maßnahmenpläne der Fachplanungen als Umsetzungsrahmen für die Intentionen des Bundesraumordnungsprogramms bedürfen der Instrumentierung zur Koordinierung und zur Prioritätenbestimmung. Der Bundesfernstraßenbau ist ein geeigneter Bereich dafür; die bereits gut angelaufene Koordinierung ist mittelfristig durch Verbesserung des Indikatorenkatalogs weiter voranzubringen und datenmäßig abzusichern.

Auftragnehmer:

- (a) Zentrum Berlin für Zukunftsforschung, Dr. Buchholz, Berlin,
- (b) Dorsch Consulting, Dipl.-Kaufm. Mair, München.

74.09: *Bestimmung der Nutzenverteilung von großräumig bedeutsamen Infrastruktureinrichtungen*

Die Bestimmung des Nutzens konkurrierender großräumiger Infrastruktureinrichtungen nach sozialen Gesichtspunkten und in regionaler Dimension bietet der Bundesraumordnung eine Entscheidungshilfe für die Festsetzung von Prioritäten für die Infrastrukturpolitik, die für das Bundesraumordnungsprogramm von besonderer instrumenteller Bedeutung ist. Bei dieser Untersuchung werden auch die durch großräumige Infrastruktureinrichtungen ausgelösten Wirkungsketten abgeleitet.

Auftragnehmer:

Lehrstuhl für Makroökonomie der Universität Augsburg, Prof. Dr. Pfaff.

74.13: *Zusammenschau und kritische Bewertung der Analysen und Prognosen zum Freizeitverhalten unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungen in der Urlaubsfreizeit und in der Wochenendfreizeit*

Entwicklung eines Modells zur kritischen Bewertung vorhandener Analysen und Prognosen von Freizeitverhaltensformen. Das Ergebnis ist eine Voraussetzung für die Steuerung der Nachfrageströme im Sinne der Raumordnung bzw. des Bundesraumordnungsprogramms. Dazu ist auch die Frage nach den Entwicklungsimpulsen durch Urlaubs- und Wochenendfreizeit für zurückgebliebene Gebiete zu beantworten.

Auftragnehmer:

LOGON GmbH, Beratungszentrum für Marketing, Planung, Organisation und Datenverarbeitung, Dr. Miedecke, München.

74.14: *Ermittlung von überlasteten oder stark belasteten Regionen durch intensive Freizeitnutzung*

Von dieser Untersuchung werden raumordnungsbezogene Entscheidungskriterien für die Fremdenverkehrsplanung erwartet. Dazu soll ein operationales Konzept zur Fremdenverkehrsentwicklung bestimmter Räume des Bundesgebietes entwickelt werden, in dem Überlastungskriterien für Gebiete intensiver Freizeitnutzung auszuweisen sind.

Auftragnehmer:

Alpen-Institut, Dr. Danz, München.

74.17: *Bestimmung der Wirksamkeit großräumiger ökologischer Ausgleichsräume und Entwicklung von Kriterien zur Abgrenzung*

Es gilt, die Annahme nachzuweisen, daß großräumig bedeutsame ökologische Austauschprozesse einen Beitrag

zum Abbau der Umweltbelastung in stark besiedelten Gebieten leisten können. Ferner ist darzulegen, welche meßbaren Größenordnungen und Reichweiten nutzbar gemacht werden können. Sollten sich großräumig bedeutsame ökologische Ausgleichsfunktionen bestimmen lassen, wären durch Nutzungsaufgaben, Nutzungsempfehlungen und weitere Maßnahmen diese ökologischen Leistungen in Ausgleichsräumen zu sichern.

Auftragnehmer:

Geographisches Institut der Universität Basel, Prof. Dr. Leser.

Im Projekteprogramm 1975 wurden nachstehende sechs Forschungsprojekte öffentlich ausgeschrieben¹:

75.02: *Bedeutung und Problematik regionalisierter Zielprojektionen und Versorgungsrichtwerte im Bundesraumordnungsprogramm und in Landesentwicklungsprogrammen*

Dieses Projekt soll einen Beitrag zur planungstheoretischen und planungspolitischen Anlage der Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms erbringen und Einblicke in die Probleme geben, die bei der Aufstellung und beim Vollzug von Landesentwicklungsprogrammen aufgetreten sind.

75.03: *Techniken zur Durchführung der zusammenfassenden Darstellung der langfristigen und großräumigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes nach § 4 Abs. 1 Satz 2 des Bundesraumordnungsgesetzes (ROG) in einem Modellversuch*

Diese Untersuchung dient der Verbesserung der Durchführung des Auftrages nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Raumordnungsgesetz.

75.05: *Auswirkungen der europäischen Integration auf die großräumige Entwicklung im Bundesgebiet*

Da die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes in zunehmenden Maße durch die Auswirkungen zwischenstaatlicher Verträge beeinflusst wird und die verschiedenen sektoralen Auswirkungen auch in ihrer Raumwirksamkeit unterschiedliche Ergebnisse erbringen, ist dieses Projekt mit dem Ziel in Auftrag zu geben, die Kenntnisse der Faktoren zu verbessern, die auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes von außen her einwirken, und damit auch die wissenschaftlichen Grundlagen für die Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms zu verbessern. Es sind dabei Hypothe-

1 Die Ausschreibung ist inzwischen abgeschlossen.

sen über die Auswirkungen der EG-Verträge auf die Raumstruktur des Bundesgebietes zu entwickeln, um sie für prognostische Zwecke der Raumordnung nutzbar zu machen.

75.06: Auswirkungen der Abnahme der Bevölkerung und der Stagnation der Arbeitsplatzentwicklung für die Siedlungsstruktur ländlicher Räume

Aus verschiedenen Prognosen für das Bundesraumordnungsprogramm und bereits vorliegenden Daten ist zu ersehen, daß die Bevölkerungszahl im Bundesgebiet zurückgeht und die Arbeitsplatzzahl stagniert beziehungsweise rückläufig wird. Dennoch ist zu erwarten, daß die räumliche Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in den bisher schon verdichteten Räumen weiter anhält. Unterstellt man diese weitere Zunahme der Konzentration, so ergibt sich für die Raumordnungspolitik die fundamentale Frage, ob die bislang entwickelten raumordnungspolitischen Instrumente (Entwicklungszentren und -achsen) geeignet sind, die im Bundesraumordnungsprogramm und den entsprechenden Landesentwicklungsplänen und -programmen angestrebte Siedlungsstruktur zu erreichen. Dieses Projekt soll daher die Frage beantworten, ob und in welcher Weise die bisherigen raumordnungspolitischen Ziele und Instrumente angesichts der unterstellten Entwicklung verändert werden müssen.

75.07: Auswirkungen von Entwicklungen im Energiesektor auf die Raum- und Siedlungsstruktur

Die künftigen Entwicklungen im Energiesektor der Wirtschaft sind infolge einer Vielzahl von kaum abschätzbaren Einflußgrößen unbestimmt. Die Tendenzen dieser Einflußgrößen werden sich auf die räumliche Entwicklung im Bundesgebiet auswirken. Gleichzeitig wird von der räumlichen Planung ein verstärkter Beitrag zur Verwirklichung der energiepolitischen Ziele erwartet. Eine umfassende Abhandlung zur grundlegend veränderten Energiesituation unter räumlichen Gesichtspunkten fehlt bislang. Ebenso sind die Ziele der räumlichen Entwicklungsplanung bisher kaum unter dem Aspekt der veränderten Energiesituation überprüft worden. Diese Studie soll Anhaltspunkte zu dem dargelegten Fragenbereich geben.

75.08: Analyse der raumwirksamen Instrumente des Bundes im Bereich der Freizeit

Analyse eines weiteren Bereiches von Bundesmaßnahmen analog dem anderen Maßnahmenbündel im Projekt 74.01.

Neben den Forschungsprojekten des MFPRS besteht für die Ressortforschung der Raumordnung noch die Möglichkeit der Ad-hoc-Vergabe von Forschungsprojekten ohne Ausschreibung. Von diesen außerhalb des MFPRS laufenden Forschungsprojekten wären – soweit sie für den Vollzug und die Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms von besonderer Bedeutung sind – zwei zu benennen; diese befassen sich mit der Problematik der Entwicklungszentren:

(1) Kriterien für Entwicklungszentren

Es sind Kriterien für hochrangige Entwicklungszentren zu erarbeiten und Strategien zur Realisierung eines Konzeptes von Entwicklungszentren für die großräumige Siedlungsstruktur des Bundesgebietes zu entwickeln. Dazu ist eine Instrumentalanalyse für die Förderung von Typen von Entwicklungszentren zu erstellen, bei der finanzpolitische Aspekte besonders zu beachten sind.

Auftragnehmer:

Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung der Universität Stuttgart, Prof. Dr. Treuner.

(2) Auswahl von Entwicklungszentren

Aufgrund raumordnungspolitischer und entwicklungspolitischer Kriterien sind Vorschläge zur Auswahl von Entwicklungszielen zu erarbeiten, und zwar sowohl nach dem Konzept der Wachstumspole als auch nach dem der Schaffung ausgeglichener Funktionsräume. Dazu sind Indikatoren zu entwickeln.

Auftragnehmer:

Institut für Städtebau und Landesplanung der Technischen Hochschule Aachen, Prof. Curdes.

Bevor abschließend ausblickartig auf die Anforderungen an die weitere Forschungsprogrammierung im Rahmen des MFPRS und im Hinblick auf die Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms eingegangen wird, ist noch auf die konkrete Anwendung im Raum für mehrere Forschungsprojekte hinzuweisen. Es ist daher veranlaßt worden und auch weiterhin vorgesehen, diese Forschungsprojekte in dafür geeigneten Räumen des Bundesgebietes unter Einbeziehung der regionalen und der örtlichen Planungsträger bearbeiten zu lassen. Als erster Raum wurden dafür die Gebietseinheiten 26, 27 und 28 (Teil) des Bundesraumordnungsprogramms – also der Raum Rhein-Neckar-Pfalz-Saar – ausgewählt. Als Argumente für eine räumliche Bündelung verschiedener Forschungsprojekte sind aufzuführen:

(1) Vorteile im Verfahren und in der Materialbeschaffung:

- Kontinuität der Behördenkontakte,
- mehrfache Verwendbarkeit der Daten und sonstiger Informationen.

(2) Vorteile methodischer und inhaltlicher Art:

- Vergleichbarkeit der Forschungsergebnisse im Raum,
- gleichbleibende Kenntnisse über Raumstrukturen und -funktionen,
- Koppelung von inter- und innerregionaler Problematik.
- Bevölkerungsrückgang,
- niedrigeres Wirtschaftswachstum,
- generelle Knappheit öffentlicher Mittel,
- Verschiebung in der öffentlichen Infrastruktur zugunsten von Ersatz- und Erhaltungsinvestitionen und
- Schonung natürlicher Ressourcen

Der Raum Rhein-Neckar-Pfalz-Saar wurde ausgewählt, da sich aus der Sicht der Bundesraumordnung in ihm u. a. folgende wesentliche Raumstrukturmerkmale mit den ihnen innewohnenden Ordnungs- bzw. Entwicklungserfordernissen lokalisieren:

- Entwicklung des polyzentrischen Verdichtungsraumes Rhein-Neckar,
- Entwicklung der Westpfalz und des Saarlandes und deren Anbindung an die Rheinachse,
- Überwindung der industriellen Monostruktur im Verdichtungsraum Saar,
- Verhinderung der Überbelastung des Naturhaushaltes, besonders in den verdichteten und industriell genutzten Räumen,
- Harmonisierung der staats- und ländergrenzenüberschreitenden Entwicklungsplanung.

Die maßgebliche Grundlage für die weitere Programmierung der Ressortforschung im Rahmen des MFPRS kann nur die ressortpolitische Aufgabenplanung für den Vollzug der Bundesraumordnungspolitik im allgemeinen und des Bundesraumordnungsprogramms im besonderen sein. Aus dieser Aufgabenplanung heraus sind die Probleme durch die Forschung aufzugreifen, deren Lösung es wissenschaftlich vorzubereiten gilt. In besonderem Maße werden weiterhin die veränderten Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sein, die sich in den Symptomen

anzeigen. Da die Ursachen für die Restriktionen in der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft exogene Größen für die Bundesraumordnungspolitik sind, auf die sie nur in unzureichendem Maße direkt selber Einfluß nehmen kann, werden die europäische Dimension der Raumordnung und die instrumentelle Funktion – einschließlich Datenbeschaffung – auch für die Forschung größere Bedeutung erhalten.

Für die Bundesraumordnung wird also das Wissen um die aus den veränderten Rahmenbedingungen abgeleiteten Konsequenzen von entscheidender Bedeutung sein. Auf diese Aufgabe muß die Forschung im Vorgriff reagieren. Der zukünftige Erfolg des Bundesraumordnungsprogramms wird demnach in hohem Maße mit davon vorbestimmt werden, inwieweit es der Forschung gelingt, die erforderlichen wissenschaftlichen Erkenntnisse rechtzeitig bereitzustellen. Im Bundesraumordnungsprogramm, das in seiner gegenwärtigen Fassung zum weitestgrößeren Teil aus Analysen der raumordnerischen Situation des Bundesgebietes und dessen prognostizierter Entwicklung unter Status-quo-Bedingungen und nur zum kleineren Teil aus programmatischen Aussagen besteht, ist der eigentlich programmatische Ansatz zu vertiefen und auszubauen.

Aus diesen Aufgaben hat die Forschung der nächsten Jahre ihr Selbstverständnis abzuleiten und bei der Fortschreibung des MFPRS zu berücksichtigen. Somit dürfte der politikwissenschaftlichen Komponente der Raumforschung – wie sie auch von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung empfohlen wird – eine ständig steigende Bedeutung zukommen.