

FRANK WERNER

Raumordnerische Aspekte der Investitionsgesetzgebung und der Volkswirtschaftspläne der DDR

Einleitung

Die „sozialistische“ Raumordnung der DDR ist in der BRD – von *Lehmanns* Aufsätzen abgesehen – verhältnismäßig unbekannt. Daher sollen im Folgenden einige Aspekte derselben angedeutet werden.

Für die Raumordnung der DDR sind die Investitionsgesetzgebung und die staatlichen Pläne das bedeutendste und zugleich das spezifische Instrument, da ihnen alle Investitionen gleich welcher Art und Trägerschaft unterliegen. Zur volkseigenen Wirtschaft – und das sei im Hinblick auf die räumlichen Auswirkungen erwähnt – zählen nicht nur die Industriebetriebe, sondern auch der volkseigene Groß- und Einzelhandel, alle kommunalen Betriebe, Banken, Arztpraxen usw.

Investitionsgesetzgebung und -pläne können im Folgenden natürlich nur formal betrachtet werden, da uns regional differenzierte Angaben zum Investitionsgeschehen und zum Planerfolg entweder gar nicht oder zumindest in der Erhebungsmethodik unzureichend bekannt sind. Ebenso ist der Einblick in das konkrete Entscheidungsverfahren nicht nur für jene stets vom Ministerrat entschiedenen Investitionen überragender volkswirtschaftlicher Bedeutung, sondern praktisch für alle Investitionen geschlossen.

Seit dem Entstehen volkseigener Wirtschaft gibt es generelle Regelungen des Investitionsverfahrens in derselben, die im Folgenden als „Investordnung 19...“ bezeichnet werden. Einige sind nur auszugsweise bekannt. Ebenso sind spezielle Anweisungen, Verfügungen, Anordnungen, Durchführungsbestimmungen usw. hierzu nicht vollständig veröffentlicht. Diese Unvollkommenheiten formalrechtlicher Betrachtung werden aber um des großen Überblickes willen in Kauf genommen.

Im Hinblick auf die Volkswirtschaftspläne sei einleitend darauf verwiesen, daß in der DDR zwei Planarten unterschieden werden:

1. Perspektivpläne, die sich zumeist über einen Zeitraum von 5 bis 10 Jahren erstrecken;
2. Volkswirtschaftspläne, die (ebenso mit Gesetzeskraft) 1 Jahr umfassen.

Beide Planarten gibt es für die gesamte Volkswirtschaft, für die Zweige der Wirtschaft und auch für die Bezirke, Kreise und Städte. In allen Fällen sind sie Gesetze. Die Volkswirtschaftspläne geben die inhaltlichen Ziele der Raumordnung wieder, während die Investitionsgesetzgebung der formale Rahmen ist, in dem die zahlreichen Einzelentscheidungen im Sinne dieser Pläne abzulaufen haben.

Die volkswirtschaftlichen Jahrespläne enthielten bisher kaum raumordnerische Zielangaben. Sie wurden 1959, d. h. ein Jahrzehnt nach Staatsgründung, erstmals bezüglich gegliedert veröffentlicht. Das war seinerzeit eine Folge der gestärkten Verantwortung kommunaler und bezirklicher Verwaltungen. Die Jahrespläne der Bezirke wiederholen die gesamtstaatlichen Aufgaben der Wirtschaftszweige in regionaler Gliederung, aber ohne raumordnerische Aspekte. Diese fehlen, wie erwähnt, auch in den Jahresvolkswirtschaftsplänen der DDR, wenn man von einigen, zumeist städtebaulichen, Anmerkungen absieht (z. B. 1966: „durch räumliche und zeitliche Konzentration... geschlossene städtebaulich wirkungsvolle Komplexe und Teilabschnitte fertigzustellen“ (S. 61).

Überblick über Investgesetzgebung und Perspektivpläne 1950 bis 1970

Erste Richtlinien zur Investitionstätigkeit volkseigener Wirtschaft wurden erst 1952, d. h. 5 Jahre nach der ersten großen Enteignungswelle, 3 Jahre nach Gründung der Republik, veröffentlicht.

In der Investordnung 1952¹ wurden raumordnerische Aspekte auf den verschiedenen Stufen der Investitionsvorbereitung bereits klar und deutlich beachtet. In fünfjährigen perspektivischen Zweigplänen war die „räumliche... Entwicklung eines Industriezweiges auf(zu)zeigen“ und jedwelche Folgeinvestition anderen Planträgern mitzuteilen. In der folgenden „Vorplanung“, im konkreten Ableiten der Aufgaben aus den Perspektivplänen, war sowohl eine „Standortuntersuchung, die bei Überlimitvorhaben

¹ Bekm. v. 30. 12. 1952. GBl. DDR I (1953) S. 25.

mit der SPK² – regionale Planung – abzustimmen“ war, sowie vielseitige Angaben zur Infrastruktur und zu den Folgeinvestitionen vorgesehen. Doch erst in der folgenden Planungsstufe, dem „Vorprojekt“, d. h. in der technisch-ökonomisch konkreten Lösung, waren Genehmigungen – und zwar im technologischen Teil derselben – notwendig. Es handelte sich um eine „Standortgenehmigung“ der bezirklichen Plankommissionen sowie um das Zustimmung der Abteilungen „Aufbau der Kreise“ hinsichtlich der Einordnung der Baumaßnahmen in die Stadt- oder Dorfplanung. (Letzteres aus dem früheren Baugenehmigungsverfahren.) Dieses „Vorprojekt“ unterlag weiterhin der sogenannten Architekturkontrolle, für die ebenfalls Standortbeurteilungen beizubringen waren. Den Projektierungsbetrieben oblag zwar, alle standortlichen Fragen vor Projektierungsbeginn zu klären, jedoch war für die Bestätigung „grundsätzlich der Planträger verantwortlich“. Hinsichtlich der städtebaulichen Einordnung entschied zwar „endgültig“ das Ministerium für Aufbau, jedoch ansonsten ausschließlich die Planträger und die ihnen übergeordneten Organe SPK und Ministerrat.

Insgesamt war also die raumordnerische Aufgabe erkannt, jedoch im konkreten Verfahren die Beurteilung in eine Stufe der Planung verlegt worden, in der zumeist keine Änderung mehr möglich war. Ferner war das Entscheidungsverfahren weder klar formuliert noch mit irgendeinem Einspruchsrecht regionaler Planungsinstanzen verbunden worden.

Zu dieser Zeit existierte schon der erste Perspektivplan des Staates, der 1. Fünfjahrplan von 1951. Er enthielt zwar nur wenige Hinweise, aber raumordnerische Überlegungen wurden beachtet. So sollte z. B. der Wohnungsbau bei den neuen Industriezentren und in zentralen Orten konzentriert werden.

Den Zeitumständen entsprechend ist einsichtig, daß „solange zu improvisieren (war), bis wissenschaftlich einwandfreie Perspektiv- und Operationspläne vorhanden“³ sein konnten. Vieles deutet daraufhin, daß bei wichtigen Investitionen ebenso wie bei der generellen räumlichen Investitionsverteilung elementare Grundsätze übergangen wurden⁴.

Die Investordnung wurde 1954⁵, mithin nach reichlich einem Jahr, neu formuliert. Darin wurde präzisiert, daß in der „Vorplanungsstufe“ ein „überörtliches Standortgutachten“ (für Objekte über 0,25 Mill. durch die Plankommission der Bezirke, über 5 Mill. durch die SPK) zu erstellen war. Im „Vorprojekt“ entfiel die Standortgenehmigung der Plankommission zugunsten einer „innerörtlichen Standortgenehmigung“ der Aufbauabteilungen der Kreis-

räte hinsichtlich der Einordnung in die Stadt- und Dorfplanung. Prüfung und Bestätigung des Vorprojektes hatten innerhalb eines Monats und durch den Planträger selbst (über 10 Mill. durch den Ministerrat) zu erfolgen. Eine Neufassung der Investordnung im folgenden Jahre, 1955⁶, stellte die Mitteilungspflicht von Folgeinvestitionen schon im Perspektivplanzeitraum heraus und begründete für die zentralgeleitete Industrie eine – allgemein gehaltene – Mitteilungspflicht an die bezirklichen Plankommissionen.

Ferner wurde die Zustimmung zu den zweiglichen Perspektivplänen von der Vorlage eines „überörtlichen Standortgutachtens in ökonomischer Hinsicht und eines Gutachtens über die Einordnung der Baumaßnahmen in die Stadt- und Dorfplanung“ abhängig gemacht. Letzteres oblag dem Ministerium für Aufbau. Die zentralen Perspektivpläne waren weiterhin auf die Bezirke aufzugliedern, allerdings nur insoweit, als deren ökonomische Entwicklung dadurch „wesentlich beeinflusst“ schien. Es waren nunmehr zwei ökonomische Standortgutachten (Perspektivplan und Vorplanung) notwendig, sowie ein stadtplanerisches im Perspektivplan. Somit war die gesamte Beurteilung in einen planerisch überhaupt diskutablen Zeitraum verlegt worden. Es folgte noch eine innerörtliche Standortgenehmigung während der Vorprojektierung. Das Bestätigen der Perspektivpläne verblieb weiterhin beim Ministerrat und der Vorplanung, d. h. genauer der Vorprojektierung, beim Planträger (wiederum innerhalb eines Monats) selbst. Insgesamt hatte man damit *Ulbrichts* Forderung auf dem 4. Parteitag nach einer territorialen Aufgliederung der Pläne entsprochen und auch ein verbessertes Einordnen in die Planzeiträume erreicht, jedoch das entscheidende Bestätigungsverfahren unverändert gelassen.

Um 1956⁷ und 1957⁸ wurden mit der beginnenden Stärkung der örtlichen Organe die Investitionsplanträger der zentral geleiteten Industrie und der Bezirke zur Koordination ihrer Pläne – allerdings in sehr vager Form – verpflichtet. Einen geringen Einfluß auf die Investitionstätigkeit bekamen die Bezirke erst durch die 1958 als gemeinsame Organe der SPK und der Bezirksräte gegründeten Wirtschaftsräte, die das Recht erhielten, Investitionen der zentral geleiteten Wirtschaft zu prüfen und ein Einspruchsrecht gegen die SPK geltend zu machen. Die SPK besaß durch diese Wirtschaftsräte eine eigene Koordinationsabteilung für die Investitionen der zentral geleiteten und bezirksgeleiteten Industrie⁹. Es wurden also die im ersten Jahrfünft ausschließlich vorhandenen Zweigpläne seit etwa 1957 durch bezirkliche Pläne der Investitionen im Rahmen eines Perspektivplanzeitraumes ergänzt. Die Bestätigung dieser bezirklichen Pläne lag aber nur für die bezirksgeleitete und die örtlich geleitete Industrie bei den Bezirkstagen. Hinsichtlich der zentral geleiteten Industrie oblag den Wirtschaftsräten nur das Sichern und Koordi-

² „Staatliche Plankommission“ = oberstes Wirtschaftsplanorgan. Das Limit lag unter raumordnerischen Gesichtspunkten recht niedrig.

³ Schmidt-Renner, G., in: Diskussionsbeiträge zu Wirtschaftsfragen. (1953) Nr. 2, S. 40.

⁴ Schmidt-Renner, G., in: Diskussionsbeiträge zu Wirtschaftsfragen. (1955) Nr. 19, S. 25/26.

⁵ AnO v. 15. 2. 1954. GBl. DDR I, S. 177.

⁶ VO v. 20. 1. 1955. GBl. DDR I, S. 88.

⁷ AnO v. 1. 8. 1956. GBl. DDR II, S. 273.

⁸ AnO v. 25. 6. 1957. GBl. DDR I, S. 365.

⁹ VO v. 13. 2. 1958. GBl. DDR I, S. 125.

nieren, aber keinesfalls ein entscheidender Einfluß auf die Investitionstätigkeit, denn dieselbe war nur gehalten, sich mit den örtlichen Organen abzustimmen.

Der Perspektivplan jener Jahre, der verspätete und praktisch bedeutungslose 2. Fünfjahrplan von 1958, enthielt keine raumordnerisch belangvollen Aussagen.

Das bisher im Rahmen der Investitionsgesetzgebung behandelte Standortgenehmigungsverfahren wurde 1959 erstmals gesondert geregelt¹⁰. Damit wurde kein neues Recht geschaffen, sondern das Investrecht präzisiert. Es wurde auch nicht, wie es einleitend zu dieser Verordnung hieß, die Verantwortung der örtlichen Organe erhöht, denn die Entscheidungen lagen nach wie vor entweder beim Wirtschaftsrat, der ja zugleich ein Organ der SPK war, oder bei der SPK selbst. In dieser neuen Verordnung wurden nunmehr unmißverständlich alle Bau- und Investitionsvorhaben einer Genehmigungspflicht unterworfen. Als Voraussetzung derselben wurden zahlreiche Unterlagen verlangt, die teilweise nach dem seinerzeitigen Stand der Wissenschaft überhaupt nicht beizubringen waren. Es gab auch keine verbindlichen Hinweise (m. E. auch nicht intern), wie die beigebrachten Unterlagen zu beurteilen waren. Aus der Standortgenehmigungsverordnung folgte daher in erster Linie eine gegenseitige Informationspflicht aller irgendwie von einer größeren Investition Betroffenen innerhalb eines Gebietes. Um der Verordnung Nachdruck zu verleihen, wurden die Kreditvergabe von der Standortgenehmigung abhängig gemacht und zugleich Ordnungsstrafen ausgesetzt. Insgesamt gesehen, hatte man also erreicht, daß sämtliche Investitionen einem klar geregelten Verfahren unterworfen wurden; die Kriterien zum Entscheid innerhalb eines solchen Verfahrens hatte man jedoch offengelassen. Darüber hinaus verblieb weiterhin ein großer Teil der Investitionsvorhaben einer zentralen Beurteilung durch die SPK.

Im gleichen Jahr, 1959, wurde der erste Siebenjahrplan verabschiedet, der allerdings später abgebrochen wurde. Er enthielt raumordnerisch wichtige Ziele, nämlich die „weitere Industrialisierung der nördlichen Gebiete“ und „die noch bestehenden Unterschiede zwischen Stadt und Land weiter (zu) vermindern“. Ergänzend wurde angeführt, daß in den Bezirken Cottbus, Schwerin, Neubrandenburg, Frankfurt und Potsdam „etwa 70 Industriebetriebe zu erweitern bzw. zu errichten“ seien. Beispielsweise hieß es über die Industrialisierung im Bezirk Schwerin, daß „im Gebiet Schwerin-Ludwigslust unter anderem ein Plast-Verarbeitungsbetrieb, ein Kabelwerk, ein Getriebewerk, eine pharmazeutische Fabrik zu errichten“ seien. Diese Angaben blieben aber ohne Vergleich zur Industrialisierung der DDR insgesamt und der übrigen Nordgebiete.

Die bezirksweise im Perspektivplan 1959 ausgewiesenen Aufgaben waren eine nicht aufeinander bezogene Gegenüberstellung von Auszügen aus einzelnen Zweigplänen.

Bereits Mitte 1962 erlegten eine neue Investordnung¹¹ und im folgenden Jahr ein neues Standortgenehmigungsverfahren¹², welche dasjenige von 1959 und die Investordnung von 1956 ablösten, den Räten der Bezirke und Städte auf, „Gebiets- und Stadtentwicklungsprogramme“ zu erstellen. Diese Koordinationspläne von Investitionsvorhaben im Perspektivplanzeitraum erlangten jedoch zunächst keinerlei Bedeutung. Die allgemeinen Proportionen der Investitionen wurden nach der neuen Investordnung wie bisher in den Perspektivzweigplänen festgelegt, um die vorrangige Entwicklung führender Zweige zu sichern. Wie 1959 waren alle Investitionen genehmigungspflichtig, darüber hinaus „Veränderungen der Flächennutzung und andere Maßnahmen“. Unmißverständlich war alles raumordnerisch nur irgendwie bedeutsame Investitionsgeschehen der Genehmigungspflicht unterworfen worden, wofür wiederum zahlreiche Unterlagen zur Beurteilung regionaler Auswirkungen gefordert wurden. Die Investitionsbestätigung, die im übrigen für Großbetriebe und ganze Wirtschaftszweige gesondert geregelt werden konnte, erlaubte den Zweigorganen zahlreiche Auflagen. Die Verbindung der Zweig- und der Territorialplanung (der Bezirke, Städte und Kreise) blieb jedoch auf das gegenseitige Abstimmen begrenzt.

Das Standortgenehmigungsverfahren 1963 war schon deutlich vom „Neuen Ökonomischen System“ bestimmt, mit dem ein halbes Jahr später die „konsequente Orientierung auf die exakte Ausnutzung der ökonomischen Gesetze“¹³ begann. Für das Bauwesen folgte daraus¹⁴, daß in einer zweiten Etappe des Neuen Ökonomischen Systems „die Planung der Gebiete, Städte und Dörfer auf der Grundlage der Perspektivpläne und der Jahresorientierungsziffern der SPK sowie die Durchführung einer einheitlichen Baupolitik“ demselben zugewiesen werden sollte. Folgerichtig hätte damit wieder eine größere Entscheidungsbefugnis über die Investitionsstandorte verbunden werden müssen. Kurz darauf beschloß der Ministerrat¹⁵ jedoch, was schon in der letzterwähnten Investitionsregelung stand, nämlich daß die SPK-Organen in raumordnerischer Hinsicht über das Investitionsgeschehen entscheiden.

Die Organe des Bauwesens, die bisher in unterschiedlicher und daher sehr strittiger Form noch an der Standortberatung und -genehmigung mitgewirkt hatten, waren nunmehr ausgeschlossen und die Standortgenehmigung „grundsätzlich“ den SPK-Organen überantwortet worden. Die Bezirksplankommission (Organ der SPK und des Bezirks) war für alle Investitionen über 0,5 Mill. MDN zuständig. Deren Standortgenehmigung war jedoch erst in der Stufe der „Ausarbeitung der Aufgabenstellungen“ für die Jahrespläne der Volkswirtschaft notwendig, d. h., die ursprünglich in den Perspektivplanzeitraum verlegte Be-

¹⁰ VO v. 6. 8. 1959. GBl. DDR I, S. 795. A. Kraft m. AO v. 20. 2. 1963.

¹¹ VO v. 26. 7. 1962. GBl. DDR II, S. 481. A. Kraft m. VO v. 25. 9. 1964.

¹² AnO v. 20. 2. 1963. GBl. DDR II, S. 147.

¹³ „Ökonomische Gesetze“ sind Handlungsmaximen.

¹⁴ MinRatsbeschluß v. 14. 6. 1963. GBl. DDR II, S. 437.

¹⁵ MinRatsbeschluß v. 17. 9. 1964.

urteilung war nunmehr wieder in die Jahresplanung zurückverlegt worden. Den örtlichen Organen oblag dabei in erster Linie die Aufgabe der Wirtschaftssicherung durch die Koordinierung der Folgeinvestitionen.

Eine neue Investordnung 1964¹⁶ wiederholte für die Bezirksplankommissionen, daß sie auf der Grundlage eigener Territorialprogramme „verantwortlich für die territoriale Koordinierung aller Investitionen in ihrem Bezirk“ seien. Ihnen oblag die besonders herausgestellte territoriale Koordination und Konzentration der Investitionen. Der formale Ablauf wurde wie in allen vorangegangenen Investordnungen umrissen, aber die notwendigen Unterlagen (hier: die „Programme zur komplexen Entwicklung der Wirtschaftsgebiete“) existierten kaum. Gegenüber dem komplizierten Bestätigungsverfahren der Investordnung 1962 führte man nunmehr parallel zur Investitionsvorbereitung eine permanente Begutachtung ein. Die Standortgenehmigung wurde zeitlich im Projektierungsablauf vorgezogen, doch war das nicht zwingend, und die zahlreichen Änderungen in den Plänen bis unmittelbar vor Ausführungsbeginn blieben unberücksichtigt. Es blieb die „unübersehbare Anzahl von koordinierenden, kontrollierenden und bestätigenden Stellen“¹⁷ erhalten. Das Bestätigungsverfahren blieb so ausschließlich auf die Interessen der Zweige bezogen, daß man den Bezirksplankommissionen das Recht „von den Zweigorganen . . . Unterlagen für ihre territorialen Koordinierungsabsichten (zu) verlangen“, zugestehen mußte.

In einer gesonderten Anordnung wurde das Begutachtungsverfahren der Investitionsunterlagen präzisiert. Ein zentrales Büro (SBBI) und örtliche Gutachterstellen wurden errichtet und die Anleitung dem SPK-Büro unterstellt. Für die gewonnenen Erfahrungen und Kennziffern bei der Begutachtung der territorialen Einordnung der Investitionen wurde m. W. nichts veröffentlicht.

In der Investordnung 1962 wurde die räumlich zusammenhängende Planung und Nutzung in Industriekomplexen, Stadtzentren und Wohngebieten gefordert. In der Investordnung 1964 wurden die Begriffe wie Investitionsprogramm, -komplex usw. definiert. In beiden Fällen fehlte jedoch jeder materielle Anreiz, die Investitionen – insbesondere der Folge- und Gemeinschaftseinrichtungen – territorial zu koordinieren.

Das Verfahren der ökonomischen und räumlichen Einordnung der Investitionen wurde 1966 erstmals zweigeteilt, gesondert, und zwar für den Wohnungsbau¹⁸, geregelt. Wesentliche Verbesserungen in raumordnerischer Hinsicht blieben wahrscheinlich aus, weil die zersplitterte Finanzierung beibehalten wurde.

Das Investitionsgeschehen der Landwirtschaft wurde 1967 ebenfalls gesondert geregelt¹⁹. Danach entscheiden die sozialistischen Landwirtschaftsbetriebe „selbst über Inhalt, Umfang und in Abstimmung mit den örtlichen Räten

über den Standort“ der Investitionen. Die Räte der Gemeinden und Kreise erteilen auch die Standortgenehmigung, und damit unterliegt die Ordnung des ländlichen Raumes weitgehend örtlicher Verantwortung.

Bereits 1967 folgte eine neue – nur auszugsweise bekannte – Investordnung für die übrige Wirtschaft. In ihr wurde erstmals über die rein ökonomische Sicht hinaus die Verbindung der Investitionen mit den Erfordernissen der gesellschaftlichen Entwicklung im Territorium hervorgehoben: „Entsprechend den Grundsätzen des sozialistischen Städtebaues und der Architektur . . . müssen die zu errichtenden Bauwerke und Anlagen als Bestandteile der räumlichen Gestaltung der Städte und Dörfer Ausdruck der Entwicklung der sozialistischen Gesellschaftsordnung sein“. Schon etwas konkreter wird vorgeschlagen, die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen im Territorium durch Verträge über gegenseitige Leistungen zwischen Investoren und örtlichen Staatsorganen herzustellen. Die örtlichen Organe können die Standortgenehmigung, die ihnen nunmehr zusteht, nur versagen, wenn territoriale sowie städtebauliche und landschaftsgestalterische Elemente nicht berücksichtigt sind und dadurch volkswirtschaftliche Verluste entstehen oder die harmonische Gestaltung der Umwelt beeinträchtigt wird. Die Standortgenehmigung erteilen sie allerdings mittels der Bezirksplankommission, die ja zugleich Organe der SPK sind und sich wohl in erster Linie als solche verstehen. Die wesentlichen Entscheidungen über die Investitionen einschließlich der Folgeinvestitionen liegen nach dieser Investordnung nach wie vor bei den zweigleitenden Organen. Aufgabe der örtlichen Organe ist es, diese zweigbestimmte Politik zu unterstützen und zu sichern. Sie können sich „zur Sicherung der Strukturpolitik im . . . Territorium . . . für wenige sonstige Investitionen ihres Verantwortungsbereiches selbst eine Grundsatzentscheidung vorbehalten.“ In der neuen Investordnung versuchte man, die örtlichen Organe an der Bildung von Investitionskomplexen materiell dadurch zu interessieren, daß sie auf ihre Kosten Gelände für Investitionskomplexe erschließen und zur entgeltlichen Nutzung anbieten.

Die Investitionskomplexe und Folgeinvestitionen sollen nach dieser Investordnung in vertraglicher Form durch die beteiligten Betriebe und Gemeinden bestimmt werden. Das deutet das gegenwärtige Bemühen an, territoriale Koordination, Kooperation und Konzentration durch ein Vertragssystem zu erreichen, d. h. durch zeitlich und inhaltlich klar umrissene Zusammenarbeit. Das entspricht m. E. dem allgemeinen Trend, das Vertragssystem in der Wirtschaft auszubauen.

Die Tätigkeit der erwähnten Gutachter (Investordnung 1964) wurde 1968²⁰ präzisiert. Ihre Position sei eine der „konstruktiven Auseinandersetzung“, „ausgehend von den volkswirtschaftlichen Gesamtinteressen“. Daher sind „sie . . . verpflichtet, alle Maßnahmen vorzuschlagen, die zu einer volkswirtschaftlich effektiveren Lösung der Investitionsaufgaben unter Ausschaltung aller Betriebs-, Gebiets-

¹⁶ VO v. 25. 9. 1964. GBl. DDR II, S. 785.

¹⁷ Deutsche Architektur. (1966) Nr. 5, S. 262.

¹⁸ AnO v. 10. 5. 1966. GBl. DDR II, S. 397.

¹⁹ AnO v. 12. 5. 1967. GBl. DDR II, S. 361.

²⁰ AnO v. 3. 4. 1968. GBl. DDR II, S. 237.

und zweigeoistischer Tendenzen dienen können“. Insbesondere sollen sie „die volkswirtschaftliche und territoriale Einordnung“ der Investitionen begutachten. Die Gutachter, welche Mitarbeiter der staatlichen Gutachterstellen oder Experten aus Wissenschaft und Praxis sein können, sollen nicht selbst Untersuchungen anstellen, sondern nur die Arbeitsergebnisse anderer beurteilen. Dafür werden sie aus Investmitteln bezahlt, wobei ihnen darüber hinaus vertraglich „Nutzungsbeteiligung“ zugestanden werden kann. Für die territoriale Einordnung ergibt sich damit das Problem, daß die zweiglichen Auftraggeber für volkswirtschaftliche Vorteile Prämierungen ausgeben sollen, an denen sie andererseits nicht selbst beteiligt sind. Erst mit der – zur Zeit beginnenden – Anlastungen infrastruktureller Kosten an die volkseigenen Betriebe kann deren Interesse an diesen Problemen überhaupt geweckt werden. Es ist zwar durchaus denkbar, daß die örtlichen Organe im Rahmen ihrer Zustimmung zum Standortgenehmigungsverfahren selbst Gutachter in diesem Sinne bestellen, was aber voraussetzt, daß sie dafür entsprechende Mittel zur Verfügung haben. Meines Wissens ist das bisher nicht der Fall, und mithin verbleibt die Aufgabe der Gutachter vornehmlich zweigrentabilitätsorientiert, die insbesondere den Banken bei Kreditvergaben helfen soll. Die im Gesamtmaßstab der DDR raumordnerisch bedeutsamen Investitionen werden wohl alle beim staatlichen Büro für Begutachtung der Investitionen (SBBi) bearbeitet.

Anfang 1968 setzte eine neue Verordnung über „Grundsätze der Planung der Standortverteilung der Investitionen“²¹ das Standortgenehmigungsverfahren von 1963 außer Kraft. Diese – zur Zeit geltende – Verordnung ist an der gegenwärtigen Politik, d. h. an der Maximierung des Nationaleinkommens um jeden Preis, orientiert. Die Standortfestlegung erfolgt in zwei Phasen, deren erste die Prognose der Standortverteilung seitens der Zweige und der Produktionsbedingungen seitens der Bezirke umfaßt. Beiden werden die „volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen“ durch SPK-Orientierungen vorgegeben. Die Phase beendet „in der Regel ... zum Beginn der Ausarbeitung der Planentwürfe für den Perspektivplan“ die „Standortbestätigung“, d. h. ein Beschluß des Bezirksrates als „verbindliche Bestätigung, daß das für die Lokalisierung einer Investition ermittelte Territorium einer Stadt oder Gemeinde volkswirtschaftlich günstig ist und aufgrund der vorhandenen oder erschließbaren territorialen Ressourcen die Möglichkeit ihrer Realisierung in diesem Territorium besteht“. Die Bestätigung ist nur für neue Standorte erforderlich. Da gegenwärtig vorrangig rekonstruiert oder rationalisiert wird und wesentliche Investitionsentscheidungen dem Ministerrat vorbehalten sind, dürfte der Entscheidungsumfang für die Bezirke relativ gering sein. Die Koordination der Arbeiten obliegt den Bezirksplankommissionen nach den Grundsätzen einer Transport- und Folgekostensenkung und der Arbeitskräfteplanung. Verkehrswesen und Arbeitskräfte stellen ja die bekannten Engpässe in der DDR-Wirtschaft dar.

Nach der Standortbestätigung und für alle Investitionen, „die mit territorialen Anforderungen an die örtlichen Staatsorgane verbunden sind“, erfolgt während der Abstimmung der Perspektivplanung der Zweige/Betriebe und Territorien die Standortgenehmigung für die innerörtliche Lokalisierung. Sie wird seit dieser Verordnung von den Gemeinden erteilt und Widersprüche von den Kreisen oder von den Bezirken entschieden. Sie ist „die schriftliche Zustimmung des zuständigen Rates der Stadt oder Gemeinde zur Durchführung einer Investition auf ihrem Territorium, ausgehend von der Kenntnis der mit der Durchführung der Investition verbundenen territorialen Auswirkung und Anforderung an den Rat der Stadt oder Gemeinde“.

Mit dieser Verordnung ist nun die überörtliche Standortbestimmung bereits in den Beginn der Perspektivplanung verlegt worden, d. h. an das Ende der Prognoseplanung. Das Problem ergibt sich nun daraus, daß die Perspektivplanung keine kontinuierliche, sondern eine gesamtwirtschaftlich terminierte Arbeit ist und die Entscheidung somit sowohl früh als auch zu spät liegen kann. Der Versuch, einige Sicherungen gegen spätere Änderungen einzubauen, blieb allerdings unklar. Mit dieser Verordnung sind die Rechte der Bezirksräte dergestalt erweitert worden, daß ihnen der Umfang der beizubringenden Unterlagen überlassen bleibt und daß sie berechtigt sind, Auflagen zu erteilen (etwa zur Reinhaltung der Luft, zur räumlichen Koordinierung der Investitionen, zum Wasserverbrauch und zur Abwasserreinigung, zum sparsamen Inanspruchnehmen von Grund und Boden usw.).

Erwähnenswert ist, daß für Leipzig, Dresden, Karl-Marx-Stadt (Chemnitz), Halle und Berlin alle Investitionen einer Standortbestätigung unterliegen. Damit ist der besonderen Situation in den Ballungsgebieten der DDR Rechnung getragen worden.

Die erwähnte Standortbestätigung soll am Beginn der Perspektivplanung gegeben werden. Dieser Vorgang läßt sich genauer anhand der Anordnung über die Ausarbeitung der Planangebote zum Perspektivplan 1971/75²² erläutern. Dabei handelt es sich ja um den Zeitpunkt, an dem die prognostischen Feststellungen in die konkreten, gesetzlich verbindlichen Perspektivpläne übergeführt werden.

Diese Arbeit ist zweistufig. In der ersten Phase wird die „territoriale Koordinierung volkswirtschaftlich strukturbestimmender Aufgaben“ gemäß einem verbindlichen Netzplan vorgenommen. Die Bezirke erarbeiten „in eigener Verantwortung die sich aus der strukturpolitischen Konzeption der Volkswirtschaft der DDR ergebenden Aufgaben und Zielstellungen“, übergeben sie den Zweigen, Betrieben sowie den Kreisen und Gemeinden, die ihrerseits eine eigene Perspektivplankonzeption nur bei ersichtlichem Bedarf erarbeiten. Sie erhalten ihrerseits von den volkseigenen Betrieben eine Vielzahl von Angaben, um bei der territorialen Koordinierung die Sicherung der vorrangigen wirtschaftlichen Aufgaben wahrnehmen zu können. Sie erhalten beispielsweise 1970–75, nach Jahren gegliedert, von den einzelnen Betrieben die Gewinn- und Verlust-

²¹ VO v. 1. 3. 1968. GBl. DDR II, S. 263.

²² AnO v. 16. 10. 1968. GBl. DDR III, S. 53.

rechnung, die Veränderung der Grundfonds, den Umfang der Investitionen (u. a. den Bauanteil), die Veränderungen an Arbeitskräften, an Lohnfonds usw. sowie an raumordnerisch bedeutsamen Angaben; den Bedarf an Fläche, Energie, Wasser, Brauchwasser und eigene Abgabe von Wärme und Wasser. Die Bezirksplankommissionen übergeben ihrerseits die Bevölkerungs-, Arbeitskräfte- und Baubilanzen an die SPK. Vorher ist ihnen aber die Abstimmung mit der Wirtschaft ihres Bezirkes auferlegt. Real sieht es allerdings so aus, daß zwischen der Vorgabe der Kennziffern seitens der Wirtschaft an die Bezirke bis zur Abstimmung über die strukturbestimmenden Aufgaben sechs Wochen verbleiben. Rein formal betrachtet, muß in dieser Zeit die Standortbestätigung mit allen notwendigen Gutachten und Unterlagen abgewickelt werden. Diese Vorbereitung sollte Ende 1968 abgeschlossen sein, um im ersten und zweiten Quartal 1969 die zusammenfassende Abstimmung in den übergeordneten Organen Staatliche Plankommission und Ministerrat abwickeln zu können.

Die zweite Phase der Bearbeitung dieser Planangebote ist m. W. noch nicht veröffentlicht worden. Als weiteren Anhaltspunkt für den Zeitablauf ist aus dem Grobnetz des Ablaufes der Prognostik und der Planung zu entnehmen²³, daß Anfang 1968 die prognostischen und Strukturentscheidungen vorliegen sollten und bis Juli 1968 die „Vorgaben für die Ausarbeitung strukturkonkreter Planangebote zum Perspektivplan 1971–75 festgelegt“ werden sollten. Bis Anfang 1969 waren dieselben zu verteidigen und bis Mitte des Jahres als staatliche Aufgaben festzulegen. Bis Anfang 1970 verblieb Zeit, sie als konkrete Planentwürfe zum Perspektivplan 1971–75 zu verteidigen, bis sie im April 1970 als Perspektivplan beschlossen werden sollten. Für die gesamte Arbeit an der Vorbereitung des Perspektivplanes verbleiben mithin zwei Jahre. Dabei ist zu berücksichtigen, daß bei dieser Tätigkeit gleichzeitig die Planungsarbeit für die Jahresvolkswirtschaftspläne 1969, 1970 und 1971 zu leisten war und von dieser relativ lang erscheinenden Zeit abgeht.

Abschließend soll der letzte Perspektivplan „Zur Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR bis 1970“ von 1967 betrachtet werden. Nach den Ausführungen auf dem 7. Parteitag der SED soll mit diesem Perspektivplan das „entwickelte gesellschaftliche System des Sozialismus“ angestrebt werden.

In eine Vielzahl von Aussagen lassen sich raumordnerische Absichten hineininterpretieren; ein eigener Abschnitt über raumordnerische Ziele findet sich hingegen nicht. So lassen sich die Aussagen über die Hauptaufgaben, wie z. B. die „Befriedigung der ständig steigenden materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung... und die Herausbildung einer sozialistischen Lebensweise“ wohl als raumordnerische auffassen. Doch gegenüber der Hauptaufgabe der vorrangigen Förderung einzelner hocheffektiver Zweige treten alle anderen raumordnerischen Überlegungen zurück. Denn die Konsequenz derselben, die Konzentration der Investitionen auf bestehende Ballungs-

gebiete, wird im gesamten Perspektivplan nicht erwähnt. Die Hauptaufgaben im Perspektivplanzeitraum sind nach Produktionen und Sachgruppen gegliedert aufgeführt, jedoch nicht nach Bezirken oder bestimmten Raumtypen. Die Ballungsgebiete sind nur nebenbei als vorrangige Förderungsgebiete in Kinderbetreuung, Naherholung und Wohnungsbau genannt. Die raumordnerischen Aspekte ergeben sich vielmehr aus den einzelnen Zweigaufgaben. So wird beispielsweise in der Energiegewinnung ein weiterer Abbau der Braunkohleförderung vorgesehen, im Verkehrswesen das Stilllegen von Nebenbahnen, in der Wasserwirtschaft „Programme zur Entwicklung von Flußgebieten“ usw.

Der Perspektivplan wiederholt in raumordnerischer Sicht vor allem, daß den Territorien die Verantwortung für die „gesellschaftlichen Prozesse“ obliegt, d. h., daß ihnen auch zukünftig mehr Kompetenzen und Mittel zur Verfügung zu stellen sind.

Zusammenfassung zur Investitionsgesetzgebung

Die finanz- und betriebswirtschaftlich geprägte Behandlung der Investitionen zu Beginn der Planwirtschaft wandelte sich zur volkswirtschaftlich orientierten Beurteilung, dem in raumordnerischer Sicht das selbständige Standortgenehmigungsverfahren entsprach.

Betrachtet man die Investitionsgesetzgebung insgesamt, so war sie in raumordnerischer Hinsicht zwar jederzeit verbal zureichend formuliert, aber offenbar konkret unpraktikabel. Aus den zahlreichen Umstellungen, internen Präzisierungen der Gesetze und den zahlreichen Kritiken darf man m. E. schließen, daß zwischen formalen Verfahren und Erfolg erhebliche Differenzen bestehen.

Über die Gründe der mangelnden konkreten Anwendung kann man so lange nur Vermutungen fällen, als es keine verwaltungssoziologischen Untersuchungen in der DDR gibt oder sie nicht veröffentlicht werden. Einer der Hauptgründe des Versagens der Investitionsgesetzgebung in raumordnerischer Hinsicht scheint darin zu liegen, daß von Anfang an mit einem für unsere Gesellschaftsordnung nicht verständlichen Optimismus die Selbstregelung aller Interessen zwischen Zweigen, Betrieben und Territorien im gegenseitigen Einvernehmen und zum Wohle aller vorausgesetzt wurde.

Die charakteristischen, allgemein gehaltenen Aussagen der Investitionsordnungen kann man sowohl positiv als auch negativ bewerten, d. h. das „Offenlassen“ oder „Fehlen“ genauer Kriterien hervorheben. Die Ursachen bleiben uns, das sei nochmals hervorgehoben, unbekannt, weil es verhältnismäßig sicher keine empirischen Untersuchungen des raumordnerischen Aspekts der Investitionsentscheidungen gibt. Trotz aller kybernetischen Euphorie, auch in den Gesellschaftswissenschaften, ist es eben etwas anderes, das Leistungssystem der Gesellschaft in Sollvorstellungen zu beschreiben, als dessen Form und Instrumente – konkret: das Investitionsgeschehen in seinen räumlichen Auswirkun-

²³ Beschluß v. 26. 6. 1968. GBl. DDR II, S. 433.

gen – als Teil der Machtausübung von Gruppen der Gesellschaft empirisch-kritisch zu analysieren.

Aus den vagen Formulierungen folgte auch eine – zumindest in der ersten Zeit – völlig unzureichende Kompetenzklärung hinsichtlich raumordnerischer Belange und insbesondere zwischen den beiden Haupt-Raumordnungsinstitutionen SPK und Ministerium für Bauwesen. Im Standortgenehmigungsrecht spiegeln sich daher die Auseinandersetzungen zwischen ökonomischer Territorialplanung und den Organen des Bauwesens wider. Diese um 1957 besonders ausgeprägte Differenz folgt aus den verschiedenen Zeiträumen, in denen geplant wird. Die Organe der ökonomischen Territorialplanung bemühten sich besonders, unmittelbar anstehende Investitionsentscheidungen raumordnerisch zu bewältigen, während die Organe des Bauwesens vor allem langfristige Überlegungen über die Infrastruktur- und Baurekonstruktionsmaßnahmen verfolgten.

Weiterhin wurde die Investordnung fortwährend abgeändert (im Schnitt alle zwei Jahre), verbunden mit jeweils wechselnden Anforderungen, raumordnerische Effekte der Investition zu begründen. Die Gesetzgebung war nun dem Raumordnungsinstrumentarium insofern jeweils weit voraus, als sie Beurteilungen erforderlich machte, die – vom Arbeitsaufwand völlig abgesehen – zum gegebenen Zeitpunkt durch den Stand wissenschaftlicher Bearbeitung völlig illusorisch waren. Insbesondere die vom gesellschaftlichen Arbeitsaufwand verhältnismäßig unabhängigen Preise für Infrastrukturen machen es bis heute äußerst schwierig, gesamtgesellschaftlichen Arbeitsaufwand einer Investition auch raumwirtschaftlich zu beurteilen, geschweige denn in einem praktikablen System kleinräumiger gesamtwirtschaftlicher Berechnungen einzufügen. Ein weiterer Nachteil der Investitionsgesetzgebung war, daß der Nachweis territorialer Einordnung wie Folgeinvestitionen und Arbeitskräftebedarf weithin freigestellt waren. Wenn beispielsweise nach der Investordnung 1964 „die territorialen Auswirkungen und alle Möglichkeiten zur Senkung des gebietswirtschaftlichen Aufwandes ... zu untersuchen“ waren und die „Entwicklung ganzer Wirtschaftsgebiete einheitlich und rationell zu gestalten“ war, so überforderte das bei weitem die seinerzeit mögliche wissenschaftlich begründete Planungsarbeit.

Weiterhin sind die zahlreichen und überdies mehrfach geänderten, von zahlreichen Ausnahmen begleiteten zentralen Bestätigungsrechte als hemmend anzuführen. Die Kreisplankommissionen erhielten generell nur recht unbedeutende Investitionen zur eigenen Entscheidung. Auch die Bezirke waren jeweils nur an Investitionen bis 1 Mill. entscheidend beteiligt. Die zentralen Bestätigungsrechte von SPK und insbesondere dem Ministerrat dürften nicht nur gesetzlich, sondern in praxi ebenso unklar gewesen sein. Beiden Organen, der SPK und dem Ministerrat ebenso wie den Zweigorganen wurde überdies fast stets die Entscheidungskompetenz zugewiesen. Um diese zentralen Rechte, die zeitweise selbst das Ausarbeiten der Aufgabenstellung, d. h. das Bestimmen aller räumlichen Auswirkungen, umfaßte, kam es mehrfach zu Kontroversen. Einen

Ausweg suchte man in der Gründung eines SBBI (Staatliches Büro für die Begutachtung der Investitionen) als zentralen Organs von SPK und Ministerrat, dem satzungsgemäß auch die Einhaltung der „standortbedingten Koordinierung“ der Investitionstätigkeit obliegt. Trotz dieser Einrichtung steht dem Ministerrat insofern ein doppeltes Bestätigungsrecht zu, als er sowohl die einzelnen Objekte (über 5 Mill. zumeist) als auch die Raumpläne (überbezirkliche, bezirkliche, Stadtzentren, Zweigpläne usw.) zu bestätigen hat.

Durch die Investgesetzgebung wurde der SPK, d. h. den volkswirtschaftlichen Zentralplanungsorganen, die Raumplanung weitgehend überantwortet, wenn auch die Kompetenz letztlich auch heute noch ungeklärt ist. Sie nimmt diese Raumordnungsaufgabe natürlich auch unter dem Gesichtspunkt wahr, daß das ökonomische System, für dessen zentrale Führung sie verantwortlich zeichnet, als Kernstück des gesellschaftlichen Gesamtsystems gilt. In ihrer Tätigkeit wurde sie gemäß Statut von 1964 davon geleitet, daß „bei der Planung der Volkswirtschaft konsequent vom Produktionsprinzip“ auszugehen ist. Das heißt, der territoriale Aspekt ist der zweiglichen Verflechtung nachgeordnet. Daher werden auch die Wirtschaftsgebietsprogramme als die „territoriale Sicherung der sich aus dem Programm für die Entwicklung der führenden Zweige ... ergebenden Aufgaben“ aufgefaßt. Als Instrumentarium hierfür nannte man territoriale Bilanzen und territoriale Kennziffernprogramme. Das schon 1966 für die zweite Etappe des Neuen Ökonomischen Systems neugefaßte Statut erwähnte diese Aufgaben hingegen nicht mehr, sondern beschränkte sich darauf, der SPK die Ermittlung der „volkswirtschaftlich optimalen Variante“ aufzugeben.

Nun bleibt die Frage, ob das Produktions- oder Territorialprinzip jeweils hinreichend hervorgehoben ist, letztlich ein Streit um Worte, solange es nicht möglich ist, das konkrete Verhältnis beider in der gegebenen Volkswirtschaftsplanung zu beurteilen. Das Problem reduziert sich mithin auf die Frage, wie verfahrensmäßig beide Planarten verbunden sind und wie der Entscheidungsweg in Streitfragen zwischen beiden Wirtschaftsplanungsvarianten beschaffen ist. Daher gilt das Interesse im großen und ganzen der systematischen, netzplanartigen Bindung beider Wirtschaftsplanungsvarianten. Es geht also letztlich darum, Netzwerke zur Verzahnung beider Arten der Volkswirtschaftsplanung im Zeitablauf und in der Verbindung der verschiedenen Planzeiträume miteinander zu finden und das Standortgenehmigungsverfahren von der juristisch-verbalen Formulierung zum Netzwerk zu erweitern, in dessen Ablauf einzelne Festlegungen zwischen Interessenten/Kontrahenten in Vertragsform erfolgen.

Die Arbeiten hieran sind jedoch im großen und ganzen rein wissenschaftliche Arbeiten, deren Überführung in die konkrete Planung noch nicht erfolgt ist. Die Netzwerkplanung ist zwar im Rahmen der Zweigplanung weitgehend eingeführt worden, jedoch in Hinblick auf die Verbindung zwischen Zweig- und Territorialplanung muß von einem erheblichen Rückstand gesprochen werden.

Die Bemühungen um die in den letzten Investordnun-

gen erwähnten Wirtschaftsgebiete scheinen sich ebenfalls auf Hochschulen zu beschränken.

Die Wirtschaftspläne

Sieht man die Volkswirtschafts- und Perspektivpläne der DDR auf ihre raumordnerischen Aspekte hin durch, so sind in den Jahren bis 1958 keinerlei raumordnerische Aussagen feststellbar. Die Wirtschaftspläne wurden ausschließlich industriezweiglich gegliedert. Einige Randbemerkungen, wie etwa zur Konzentration des Aufbaues in einigen Städten um 1951 oder ein Nebensatz über das Bildungswesen in den nördlichen Bezirken 1955 stellen nur die Ausnahme dar und verdeutlichen, daß ansonsten keinerlei raumordnerische Gesichtspunkte eine Rolle spielten.

Nachdem 1957/58 die örtlichen Organe etwas gestärkt wurden, gliederte man den Volkswirtschaftsplan 1959 erstmals, aber auch letztmals, bezirklich. Die wenigen raumordnerischen Bemerkungen in den ebenfalls zweigegliederten Perspektivplänen wurden erwähnt.

Nachdem zunächst die zweigliche Perspektivplanung ausgebaut wurde, folgte um 1960 die entsprechende bezirkliche Perspektivplanung. Die Bezirksperspektivpläne bestehen einerseits aus den Ressortplänen (wie z. B. Bauwesen, Verkehrswesen, Kultur), andererseits noch aus dem Gebietsentwicklungsprogramm, dem Generalbebauungsplan und Generalverkehrsplan. Auf unterschiedlicher, zum Teil auch unklarer rechtlicher Basis sind diese Pläne Bestandteile des bezirklichen Perspektivplanes.

Nach einem Staatsratserlaß von 1965 sind „die in dem Gebietsentwicklungsprogramm enthaltenen und mit den zentralen und örtlichen Staats- und Wirtschafts-Organen abgestimmten Festlegungen ... Bestandteil der Perspektiv- und Jahrespläne der Zweige und Bereiche der Volkswirtschaft“. Während die Ressortpläne in die übergeordneten staatlichen Zweigpläne einbezogen sind, sind m. W. das Gebietsentwicklungsprogramm, der Generalbebauungsplan und der Generalverkehrsplan nicht in gleichbenannte und gleichinhaltliche gesamtstaatliche Pläne integriert. Vielmehr haben die Arbeiten hierzu erst mit unterschiedlicher Qualität begonnen. Im Gegensatz zu den Ressortplänen haben diese drei Pläne wirklich den Charakter von territorialen Koordinierungsinstrumenten, weil sie für die an-

deren Bezirkspläne und Zweigpläne der zentral geleiteten Industrie Grundlage und Einordnungsmöglichkeit darstellen. Da Fortschreibung und rechtlicher Charakter dieser Pläne unklar sind, verbleibt das Standortgenehmigungsverfahren nach wie vor als raumordnerisches Hauptinstrument.

Das Hauptproblem in raumordnerischer Sicht ergibt sich sich m. E. aus dem Anspruch der Gesellschaftsordnung, die von Raumordnung Betroffenen an derselben zu beteiligen. Die Perspektivpläne wären nun die einzig gegebenen, weil gesetzmäßig beschlossenen und einen überschaubaren Zeitraum umfassenden, Entscheidungsunterlagen für die Betroffenen. Für die Pläne ist charakteristisch, daß alle Angaben in absoluten Werten (z. B. Wohneinheiten) gegeben werden. Ein DDR-interner Vergleich bleibt somit dem Spezialisten vorbehalten.

Der entscheidende Mangel aller Perspektivpläne liegt darin begründet, daß keinerlei konkrete Kennziffern als Maßstab raumordnerischer Ziele erarbeitet wurden. Entgegen den Zweigplanungen mit ihrer Vielzahl detaillierter und untereinander teilweise vergleichbarer Kennziffern wurden für den Bereich der Raumordnung keinerlei Vergleichszahlen entwickelt. Sie wurden auch nicht aus unserer wissenschaftlichen Literatur (etwa das Sozialprodukt oder das durchschnittliche Einkommen pro Einwohner regional gegliedert) übernommen. Es tauchen in diesen Plänen nicht einmal Kennziffern auf, mit denen die Ziele in den einzelnen Bezirken untereinander vergleichbar wären. Das ist m. E. insbesondere hinsichtlich des Demokratieverständnisses des Staates hervorzuheben.

Die Ursache für diesen Zustand ist wahrscheinlich darin zu erblicken, daß die empirische Erforschung der räumlichen Unterschiede im Lebensniveau innerhalb der DDR völlig vernachlässigt wurde und demzufolge auch Kriterien für die Umschreibung dieses Unterschiedes fehlen. Die Ermittlung der für das Gesellschaftssystem speziell notwendigen Kennziffern wäre Aufgabe einerseits der wissenschaftlichen Institutionen, andererseits aber auch der staatlichen Plankommission selbst mit ihrem ökonomischen Forschungsinstitut gewesen. Von diesen Institutionen sind nicht einmal Versuche bekannt, vergleichsweise zu unseren Untersuchungen Kennziffernsysteme regionalen Lebensniveauunterschiedes zu erarbeiten und damit einen Beitrag zur Raumordnung – zur demokratischen Raumordnung – zu leisten.