

ANGEWANDTE FORSCHUNG FÜR RAUMFORSCHUNG UND STÄDTEBAU

KLAUS TÜRKE

Ein Jahrzehnt angewandte Forschung für Raumordnung und Städtebau

Zur Geschichte des MFPRS

Kurzfassung

Die zentralen Probleme in der Bundesrepublik Deutschland sind heute der Schutz der Umwelt und die Sicherung bzw. Fortentwicklung der Arbeitsmärkte. Beide Problembereiche haben eine ausgeprägte räumliche Komponente; Raumordnung und Städtebau sind also sowohl bei der Problemanalyse als auch bei der Entwicklung von Lösungskonzepten gefordert.

Ausgehend von der Fragestellung, inwieweit angewandte Forschung Vorarbeiten zur Bewältigung der Aufgaben geleistet hat, wird das „Mittelfristige Forschungsprogramm Raumordnung und Städtebau“ (MFPRS) in seiner Entwicklung über die letzten zehn Jahre beschrieben. Der Autor kommt zu dem Schluß, daß trotz einiger methodischer und inhaltlicher Schwerpunktverschiebungen eine recht hohe Kontinuität in den Zielsetzungen und der Effizienz bei der Bündelung von Forschungsprojekten und -ergebnissen erreicht wurde.

dungsprozessen hineingetragen werden: Die Mitwirkung bei der Erstellung eines Bodenschutzkonzepts der Bundesregierung, die Einbeziehung von Aspekten der Raumordnung in die Bundesverkehrswegeplanung, die aktive Förderung von stadtökologischen Ansätzen in der kommunalen Planung, Erarbeitung von Maßnahmen zu Gewerbebestandssicherung in Stadterneuerungsgebieten, eine räumliche Akzentuierung der Forschung und Technologiepolitik zur Förderung der Regionalentwicklung sind nur einige Beispiele dafür, wie die politischen Ansätze von Raumordnung und Städtebau in den Schwerpunktbereichen Umwelt und Arbeitsmarkt umgesetzt werden können.

Daß dies heute möglich ist, daß analytische Instrumente zur Beschreibung von räumlichen Problemen vorhanden sind, daß planerische Konzepte zur Problemlösung entwickelt wurden, ist auch einer angewandten Forschung zu verdanken, welche in den letzten zehn Jahren das Feld für die beschriebenen Aktionsbereiche bereitet hat.

1. Heutige Problemlage der Politikbereiche Raumordnung und Städtebau

Unter den aktuellen Diskussionspunkten in Politik und Gesellschaft haben sich in den letzten Jahren vor allem zwei dominante Aspekte herausgeschält: Die Fragen zum Schutz und Erhalt unserer natürlichen Umwelt und Fragen zur Stabilisierung bzw. Weiterentwicklung der Arbeitsmärkte.

Spätestens seit dem Raumordnungsbericht 1982 sind die beiden Bereiche Umwelt und Arbeitsplätze auch zu Dominanten der Raumordnung geworden¹. In der Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 4. Mai 1983 wurde als Konsequenz daraus angekündigt, daß die Raumordnung zukünftig besser mit der Struktur- und der Umweltpolitik koordiniert werden sollte. Am 30. 1. 1985 wurden die in der Zwischenzeit entwickelten neuen Schwerpunkte der Raumordnungspolitik im Kabinett behandelt (es ist beabsichtigt, zu gegebener Zeit in dieser Zeitschrift über die programmatischen Schwerpunkte zu berichten).

Fast bedeutungsvoller als diese mehr grundsätzlichen Aktivitäten sind die raumordnerischen und stadtplanerischen Akzente, welche in eine Vielzahl von einzelnen fachpolitischen Entschei-

2. Zur „Nützlichkeit“ angewandter Forschung in Raumordnung und Städtebau

In der letzten Zeit scheint das Zusammenspiel zwischen Politik, Verwaltung, wissenschaftlicher Forschung und Öffentlichkeit intensiver geworden zu sein; namentlich zwischen dem politisch-administrativen System und der Wissenschaft ist es in vielen Bereichen zu einem engen, wechselseitigen Verhältnis gekommen. Angesichts der engen Verzahnung ist dieses Verhältnis nicht ohne Reibungen (vgl. auch den Beitrag von Siebel in diesem Heft), es hat jedoch zu einer lebendigen Kommunikation und nachhaltigen Rückkopplungsprozessen geführt.

An dieser Stelle soll darauf verzichtet werden, die vorliegenden Ergebnisse der „Forschung über Forschungen“ in Einzelheiten darzulegen; es dürfte vielmehr genügen, auf die einschlägigen Arbeiten im Bereich der Evaluations- und Implementationsforschung zu verweisen².

Wendet man die empirischen Methoden dieser Forschungsrichtung auf das Ressortforschungsprogramm für Raumordnung und Städtebau an — was bis jetzt erst in Ansätzen gemacht wurde (vgl. Beitrag von Hucke und Wollmann in diesem Heft) —, so

zeichnet sich in den Grundumrissen folgendes Bild ab: Zunächst bildet das MFPRS einen flexiblen inhaltlichen Rahmen, der zur kontinuierlichen Organisation und zur umfassenden Darstellung des Gesamtvorhabens wie auch zur Einordnung von einzelnen Forschungsprojekten dient. Durch die jeweiligen Verfahrensschritte wird ein intensiver Kontakt mit den aktuellen und potentiellen Auftragnehmern und dem Forschungsumfeld insgesamt hergestellt; durch Einbettung in die Aktivitäten anderer Forschungsbereiche (etwa der Eigenforschung der Ressortforschungseinrichtungen von Bund und Ländern oder Zuwendungsempfängern der öffentlichen Hände) sind weitere wichtige wissenschaftliche Kontakte sichergestellt. Ziel der weiteren Ausführungen dieses Beitrags wird es sein, die Geschichte des hier vorgestellten Forschungsprogramms kurz zu erläutern und die soeben getroffenen, mehr globalen Feststellungen ein wenig zu vertiefen.

3. Das „Mittelfristige Forschungsprogramm Raumordnung und Städtebau“

Die Entwicklung eines konsistenten Rahmenprogramms als Leitlinie für die angewandte Forschung für Raumordnung und Städtebau ergab sich aus der Diskussionslage zwischen Forschung und Praxis Anfang der 70er Jahre.

Das MFPRS wurde im September 1974 der Öffentlichkeit vorgestellt. Es ist „ein Rahmenprogramm, das durch Projektausschreibungen in bestimmten Zeitabständen konkretisiert wird. ... die Einzelprojekte werden aus dem Rahmenprogramm entwickelt und sind sachlich und zeitlich auf den Informationsbedarf des Ressorts abgestellt. Der Charakter des Rahmenprogramms stellt sicher, daß die Forschung nicht einseitig an den unmittelbaren Tagesbedürfnissen orientiert wird.“³ Pflaumer definiert folgende Zielsetzung: „Das MFPRS soll die wissenschaftlichen Grundlagen fortentwickeln und vertiefen, die für die Raumordnungspolitik des Bundes und die Wahrnehmung der Zuständigkeit des Bundes im Bereich des Städtebaus als rationale Entscheidungshilfen benötigt werden.“⁴ Problemerkennung und Instrumentformulierung für die Aufgaben des Bundes werden als die wichtigsten Schwerpunkte bezeichnet; das Forschungsprogramm soll künftige Entwicklungen und Probleme frühzeitig aufzeigen.

„Das Programm soll vor allem Erkenntnishilfen bereitstellen für

- die Überprüfung, Präzisierung und Fortentwicklung der materiellen Inhalte und der Verfahrensregelungen in den raumbezogenen Gesetzen;
- die Koordination der raum- und siedlungswirksamen Maßnahmen der Fachplanung des Bundes;
- die Ausarbeitung von Planungshilfen für Länder und Gemeinden und
- die problemorientierte Information der Öffentlichkeit.“⁵

Die ersten beiden Rahmenprogramme des MFPRS von 1974 und 1976 waren in folgende Schwerpunkte gegliedert:

1. Zielsystem
2. Entscheidungsprozesse
3. Übergreifende Entwicklungen

4. Verkehr
5. Infrastruktur
6. Freizeit
7. Flächenansprüche
8. Umwelt
9. Benachteiligte Gruppen.

In einer ersten Zwischenbilanz 1976 konnten bereits die Erfahrungen mit 50 zu diesem Zeitpunkt abgeschlossenen, laufenden oder gerade ausgeschriebenen Projekten gesammelt werden. Wohl war es zu diesem Zeitpunkt noch verfrüht, zu einer inhaltlichen und organisatorischen Erfolgskontrolle des MFPRS anzusetzen⁶, dennoch zeigten sich bereits einige Vorteile der Programmforschung: verbesserte Begleitung der Projekte durch die Auftraggeber (der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau — BMBau —, unterstützt durch die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung — BfLR —), breite Nachfrage bei den Forschern aufgrund der öffentlichen Ausschreibung, Verbesserung der Koordination.

Von Pflaumer wird vor allem hervorgehoben, daß der latent vorhandenen Gefahr einer „Bürokratisierung“ der Forschung dadurch vorgebeugt wird, daß die Forschungsprojekte durch Einbindung in die Eigenforschung der BfLR, durch Hinzuziehung externer Experten, durch Seminare und Veröffentlichungen auf eine breite Basis gestellt werden und somit das Forschungsumfeld miteinbezogen ist⁷.

Die anschließende Phase bis 1979 — in diesem Jahr wurde eine erheblich fortgeschriebene Fassung des Rahmenprogramms MFPRS vorgestellt — war gekennzeichnet durch eine besonders intensive Diskussion über Form, Inhalt und Außenkoordination des MFPRS. Bis zu diesem Zeitpunkt lagen Erfahrungen mit über 120 Forschungsprojekten mit einem Mittelvolumen von ca. 20 Millionen DM vor⁸. Aufgrund der Vorarbeiten einer Arbeitsgruppe im BMBau zur Fortschreibung des MFPRS befaßte sich der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau des Deutschen Bundestags am 14. Juni 1978 mit der Neukonzeption. Der Wissenschaftliche Beirat der BfLR erarbeitete am 24. Juni 1977 eine Empfehlung zum MFPRS⁹.

Von herausragender Bedeutung war jedoch ein wissenschaftliches Seminar zum Thema „Wer forscht was für die räumliche Planung?“, welches am 20. und 21. Februar 1978 vom BMBau mit Unterstützung der BfLR durchgeführt wurde. Rund 200 Wissenschaftler aus dem In- und Ausland diskutierten intensiv die Fragen der angewandten Forschung für die Fachbereiche Raumordnung und Städtebau, berichteten über ihre eigenen Forschungsabsichten und nahmen zum MFPRS Stellung⁸.

4. Inhaltliche Struktur des Programms

Das MFPRS-Rahmenprogramm von 1979 geht von einer Situationsanalyse in Raumordnung und Städtebau aus. Zur Stadtentwicklung betreffen die analytischen Aussagen Einwohnerverluste durch Geburtenrückgang und Abwanderung. Die Verschlechterung der Wohnverhältnisse und des Wohnumfeldes und die geänderten Wohnwünsche werden als Ursachen der Wanderung beschrieben. Die stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen umfassen Forderungen nach Verbesserung des Wohnungsangebots und der Wohnumfeldbedingungen; dabei spielen

vor allem die Verbesserung des infrastrukturellen Angebotes etwa im öffentlichen Personennahverkehr, der Ausstattung mit Dienstleistungseinrichtungen der verschiedensten Arten und die Vermehrung von gut erreichbaren Arbeitsplätzen eine besondere Rolle.

Die Problembeschreibung zur Raumordnung konzentriert sich einerseits auf das Stadt-Umland-Verhältnis und hierbei auf die Tendenz zur Polarisierung der Funktionen „Arbeit“ in den Kernstädten und „Wohnen“ in den Randbezirken. Andererseits gilt das Augenmerk des MFPRS den großräumigen Disparitäten vor allem der Bereiche Arbeitsmarkt, Infrastrukturausstattung, Wohnungsversorgung und Umwelt. Hierbei soll das MFPRS helfen, Benachteiligungen unterschiedlichster Art in bestimmten Gebieten und Regionstypen aufzuspüren und das Maßnahmenbündel zur Verminderung der Disparitäten zu verbessern.

Abgeleitet aus dieser Problemsicht, abgestimmt auf die Ressortaufgaben des BMBau und die spezifischen methodischen Rahmenbedingungen, ist der Programmbereich „Raumordnung und Städtebau“ in folgende „Forschungsschwerpunkte“ bzw. „Forschungsfelder“ gegliedert:

- 01 Das planungsrechtliche Instrumentarium des Städtebaus
- 02 Direkte und indirekte Finanzhilfe des Bundes zur Verbesserung der Stadtstruktur, der Wohnungen und des Wohnumfeldes
 - 02.01 Durchführung von Sanierungsmaßnahmen
 - 02.02 Erneuerung alter Wohngebiete und Wohnumfeldverbesserung
 - 02.03 Neue Wohn- und Siedlungsformen
 - 02.04 Verbesserung der innerstädtischen Gewerbestruktur
 - 02.05 Stadtentwicklungspolitische Anforderungen an konjunkturbedingte Sonderprogramme des Bundes
- 03 Einfluß des Verkehrs auf die Stadtentwicklung
- 04 Die Bedeutung des Finanzsystems für eine ausgewogene Raum- und Stadtstruktur
- 05 Raumverträglichkeit umweltpolitischer Maßnahmen
- 06 Rationelle Energieverwendung und Siedlungsstruktur
- 07 Abbau von Ungleichheiten zwischen den regionalen Arbeitsmärkten
 - 07.01 Verbesserung des regionalen Arbeitsplatzangebotes
 - 07.02 Verbesserung des regionalen Arbeitskräfteangebots
- 08 Verbesserung der großräumigen Erreichbarkeitsverhältnisse
- 09 Ziele und Koordinierungsinstrumente in Raumordnung und Städtebau
 - 09.01 Ziele in Raumordnung und Städtebau
 - 09.02 Koordinierungsprobleme in Raumordnung und Landesplanung
 - 09.03 Ordnungskonzepte für das Stadt-Umland-Verhältnis
 - 09.04 Europäische Raumordnung und grenzüberschreitende Raumplanung
- 10 Laufende Raumbeobachtung

Für jedes einzelne Forschungsfeld bringt das MFPRS 1979 jeweils eine Beschreibung des Problems, des erwarteten Nutzens, des Forschungsbedarfs sowie eine Übersicht der bisher vergebenen Projekte.

Bedingt durch die jeweilige Thematik und deren spezifischen Verwertungszusammenhang in Forschung, Praxis und Politik, sind die Ergebnisse aus den Forschungsschwerpunkten und -feldern in unterschiedlicher Weise in die ihnen zugedachten An-

wendungsbereiche übertragen worden: Ergebnisse des Schwerpunkts „Stadtverkehr“ fanden einerseits Eingang in die Novellierung von Richtlinien zum Ausbau von Stadtstraßen, andererseits bildeten und bilden sie den wissenschaftlichen Kern eines Arbeitsprogrammes „Flächenhafte Verkehrsberuhigung“; das Forschungsfeld „Neue Wohn- und Siedlungsformen“ bildete den Nährboden für den Aktionsbereich „Kosten- und flächensparendes Bauen und Wohnen“; die Projekte des Forschungsschwerpunktes „Laufende Raumbeobachtung“ machten den Aufbau und den kontinuierlichen Betrieb dieses indikatorengestützten Berichtssystems möglich.

5. Zum Verfahren und zur Koordination des MFPRS

Die Stärke des MFPRS ist nicht nur sein flexibler inhaltlicher Rahmen, der zur kontinuierlichen Organisation und zur umfassenden Darstellung des Gesamtvorhabens wie auch zur Einordnung von einzelnen Forschungsprojekten gut geeignet ist. Durch die Art der Ausschreibung und durch die Verwertung der Ergebnisse sichert das Verfahren auch einen intensiven Kontakt mit den aktuellen und potentiellen Auftragnehmern und der Forschung insgesamt. Wichtig ist zudem, daß das MFPRS nicht nur die durch Außenvergabe initiierten Forschungsprojekte beinhaltet, sondern auch die Aktivitäten der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung und der anderen Zuwendungsempfänger des Bundes im Fachbereich einbezieht. Darüber hinaus ist eine intensive Koordination und Verzahnung mit anderen Forschungsaktivitäten zu verwandten Sachthemen sichergestellt: So gibt es einen formalisierten „Bund-Länder-Informationsaustausch über städtebauliche Forschung“ (das entsprechende Gremium trifft sich zweimal im Jahr in der BfLR). Zu anderen bedeutenden wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen bestehen informelle Kontakte; beispielsweise wirken BMBau und BfLR an der Erstellung und Diskussion von Forschungsprogrammen der vom Bund und den Ländern geförderten Akademie für Raumforschung und Landesplanung mit, sind in deren Aktivitäten einbezogen und erhalten die Forschungsergebnisse. Eine umfassende und kontinuierlich fortgeschriebene Forschungsdokumentation stellt sicher, daß sämtliche aktuell laufenden Forschungsprojekte in der Bundesrepublik Deutschland und in den Nachbarländern nachgewiesen sind⁹.

Die Prinzipien der Koordination von Angewandter Forschung wurden vom Wissenschaftlichen Beirat der BfLR intensiv diskutiert und in einer Empfehlung vom 10. Juni 1980 niedergelegt¹⁰.

Das MFPRS hat Nachahmer gefunden, die dieses Modell ihren speziellen Bedürfnissen angepaßt haben. Besonders hervorzuheben sind das Schweizerische Nationale Forschungsprogramm „Regionalprobleme“, das sich nach fünf Jahren Laufzeit im Moment in der Auswertungsphase befindet¹¹ sowie das 1984 beschlossene „Mittelfristige Forschungsprogramm Landes- und Stadtentwicklung in Nordrhein-Westfalen“.

6. Methodische Verschiebungen im Bereich der Ressortforschung für Raumordnung und Städtebau

In den letzten zehn Jahren hat es eine gewisse Verschiebung gegeben, wobei es sich weniger um inhaltliche Schwerpunkte ge-

handelt hat — die Anfälligkeit gegenüber Modekrankheiten ist in diesem Bereich erstaunlich gering —, als vielmehr um einen Wandel in der Art und Weise der Behandlung der Themen. Waren die Projekte in der Mitte der 70er Jahre stärker der Erarbeitung von Grundsätzen und empirischen Grundlagen zuzuordnen, so verdichteten sich diese beiden Aspekte im Laufe der Zeit in konsistente, systemhafte Konzepte (Beispiel „Örtliche und regionale Energieversorgungskonzepte“) und auf der Datenseite in ein wohlorganisiertes System von Regionalstatistiken, welches unter dem Begriff „Laufende Raumbeobachtung“ bekannt geworden ist und bereits in vielen Anwendungsbereichen wie etwa den Raumordnungsberichten, dem Baulandbericht erfolgreich genutzt wird¹².

Zu Beginn der 80er Jahre wurden dann aus den Forschungsergebnissen heraus Modellprogramme entwickelt, in deren Rahmen die konzepthaften Vorstellungen in konkreten Anwendungsbereichen erprobt werden sollten. Entsprechend überwiegen hier Konzeptstudien, beobachtende und beratende Begleitstudien sowie Nachbewertungen.

Diesen Modellprogrammen ist eigen, daß sie

- auf Konzepten basieren, welche aus Zielsetzungen und methodischen Grundsätzen der Raumplanung entwickelt wurden und
- diese Konzepte sehr konsequent und mit Liebe zum Detail auf Fachplanungen anwenden,
- dabei wird angestrebt, sowohl die Effizienz der Fachplanung zu steigern, als auch allgemeine Ziele der Raumplanung im Sinne der Verbesserung der Lebenssituation zu erreichen.

Dieses Wirken von planerischen Konzepten der Raumplanung und der Stadtentwicklung „durch die Fachplanung hindurch“ läßt sich an drei Arbeitsprogrammen beispielhaft zeigen. Eines läuft unter dem Titel „Örtliche und regionale Energieversorgungskonzepte“. Es handelt sich dabei um ein gemeinsames Programm des BMFT und des BMBau, durchgeführt von der Projektleitung Energieforschung der Kernforschungsanlage Jülich und der BfLR. Durch die Erarbeitung und Anwendung von örtlichen und regionalen Konzepten sollen die Bauleitplanung, die Kommunalplanung, die Versorgungswirtschaft und andere Akteure in den Stand gesetzt werden, eine für ihre örtliche und regionale Situation optimal angepaßte Versorgungsstruktur namentlich auf dem Sektor Wärmemarkt zu entwerfen und aufzubauen. Inzwischen sind fast 30 örtliche und regionale Energieversorgungskonzepte in Arbeit, einige davon — z. B. Gelsenkirchen und Süssen — sind bereits abgeschlossen und veröffentlicht. Die Konzepte zeigen beispielhafte Wege, wie fachplanerische Ziele der Energiepolitik (z. B. rationelle Energieverwendung) und raumplanerische Vorstellungen (Verringerung der Umweltbelastungen; der Siedlungsstruktur angepaßte Versorgungssysteme; Nutzung eigenständiger Ressourcen usw.) miteinander verwoben und in örtlich und regional direkt anwendbare Planung umgesetzt werden können.

Ein weiteres Arbeitsfeld stellt der kosten- und flächensparende Wohnungsbau (KFB) dar. Kontinuierlich betrieben über die MFPRS-Forschung „Neue Wohn- und Siedlungsformen“ im In- und Ausland (1978), über Experten- und Seminargespräche (1981) bis zur Aufnahme in die Modell-, Versuchs- und Vergleichsvorhaben des Experimentellen Städtebaus (ab 1982), wur-

den für den Miet- und Eigenheimbau — als Einfamilienhäuser und Geschloßwohnungen — Wege zur Reduzierung der Bau- und Erschließungskosten, zur Senkung der Mietpreise sowie zur Einschränkung des Baulandverbrauchs aufgezeigt. Eine Bestandsaufnahme realisierter KFB-Maßnahmen in der Bundesrepublik hat gezeigt, daß die Erfahrungen aus Forschung und Experiment bereits bundesweit in vielfältiger Weise von der Bau- und Wohnungswirtschaft in die Praxis umgesetzt worden sind.

Ähnlich funktioniert diese Kooperation zwischen Raumplanung und Fachplanungen beim Arbeitsprogramm „Flächenhafte Verkehrsberuhigung“, welches von dem Bundesraumordnungs-, Innen- und Verkehrsministerium durchgeführt wird.

Es muß hier festgestellt werden, daß eine so intensive forschungsmäßige Behandlung und Umsetzung von Themen, wie in den beiden Beispielen vorgestellt, nicht in jedem Fall möglich oder erforderlich ist. Zudem gibt es noch einige Fachbereiche, deren spezifisch raumplanerischen Probleme noch nicht aufgearbeitet sind, wo demgemäß auch erprobte Umsetzungskonzepte noch fehlen. Ein Bereich wäre etwa die Frage der großräumigen und kleinräumigen Trinkwasserversorgung, der Abfallwirtschaft, die umwelt- oder planungsbezogenen Fragen der Landwirtschaft, die raumplanerische Bedeutung und die Einsatzmöglichkeiten der neuen Informations- und Kommunikationstechniken usw.

Zunehmend große Bedeutung haben Fragen des Bodenschutzes und der Sicherung von Grün- und Freiflächen. Hierbei war die reizvolle Aufgabe der Raumforschung in den letzten zwei Jahren, in vielen unterschiedlichen Quellen verfügbares Wissen über die besonderen Probleme der Raumnutzung durch den Menschen und deren Auswirkungen auf Boden und Flächen so zusammenzustellen, daß sie in die Politikberatung Eingang finden konnten.

7. Kritische Stimmen

Wie bei einem komplexen, schwergewichtigen und anspruchsvollen Forschungsprogramm nicht anders zu erwarten, wurde das MFPRS ab und zu sehr heftig kritisiert.

Die Beiträge von *Hucke/Wollmann* und *Siebel* in diesem Heft behandeln einerseits Defizite bei der Übertragung von Forschungsergebnissen in die Praxis, andererseits die Belastungen für das Selbstverständnis von Forschern, wenn diese sich zu stark in die Abhängigkeit von Ressortforschung begeben.

Das in den vorigen Abschnitten als mustergültig beschriebene Verfahren hat auch zu kritischen Bemerkungen Anlaß gegeben. Die Anbieterinformation über die Ausschreibung MFPRS 1982¹³ geht auf diese Gesichtspunkte ein: „Diese grundsätzliche Befürwortung des öffentlichen Ausschreibungsverfahrens bedeutet nicht, daß die jeweils geäußerten Bedenken gering geschätzt werden. Ein Kritikpunkt betrifft den Akquisitionsaufwand. . . Ein anderer Kritikpunkt bezieht sich auf die Qualifikation des Bewerterteams. Dieser Einwand übersieht jedoch den grundsätzlichen Unterschied zwischen Antragsforschung und Auftragsforschung. Die Bewertung erfolgt grundsätzlich durch den Personenkreis, der die Fragestellung der jeweiligen Projekte aus dem praktischen Informationsbedarf entwickelt. Wer den Bedarf formuliert, muß auch die Angebote prüfen.“

Namentlich der Aufwand zur Unterbreitung von qualifizierten Angeboten ist für die Anbieter erheblich, er kann jedoch nur im Falle des Zuschlags über die Projektfinanzierung wieder heringeholt werden. *Heik Afheldt*¹⁴ schätzt den Aufwand der PROGROS für die Erstellung von Angeboten für etwa 35 Forschungsprojekte auf insgesamt ca. 400 Manntage. Er bemängelt auch die Abrechnungsmodalitäten von Forschungsvorhaben und rät: „Hier sollte man einmal kräftig alte Zöpfe abschneiden.“

Die Anbieterinformation von 1979¹⁵ versucht vor allem die Kritik auszuräumen, daß bei der Vergabe der Projekte zu einseitig nur bestimmte Typen von Forschungseinrichtungen den Zuschlag bekämen. Eine Auszählung der Angebote für 30 Projekte und der Vergabe von 26 Projekten ergab jedoch eine gewisse Streuung zwischen kommerziellen Instituten, Hochschulen und freien Planergruppen (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1:
Angebote und Akquisitionserfolg nach Typen von Anbietern

Anbietende Institutionen	Kommerzielle Institute	Hochschulen	Freie Planergruppen	Insgesamt
Angebote in %	49	36	15	100
Akquisition in %	35	45	20	100

Ein weiteres, sehr grundsätzliches Problem der Ressortforschung sind die unterschiedlichen Fristigkeiten von politischem Entscheidungsbedarf einerseits und Zeitaufwand für Forschung andererseits, welche sich schwer synchronisieren lassen und gelegentlich sogar zu negativen Effekten führen können. *Pflaumer*¹⁶ zeigt an einem Beispiel, wie anwendungsorientierte Forschung „leicht von der politischen Entwicklung überrollt werden kann... Häufig tritt jedoch auch der umgekehrte Fall ein, daß nämlich zu politisch wichtigen, aber kurzfristig auftretenden Problemen keine aktuellen Forschungsergebnisse parat sind... Die Konsequenz, die die Ressortforschung aus diesem Dilemma ziehen muß, kann nur lauten, daß sie ihre Forschungsplanung analytisch exakt, aber breiter angelegt als die Politikplanung betreiben muß und sich nicht scheuen sollte, in wohl begründbaren Einzelfällen unverstanden zu bleiben.“

Afheldt kommt in seiner Stellungnahme zum Fazit, daß das MFPRS einen innovativen Ansatz für Ressortforschung darstelle. „Vieles ist gegenüber der Praxis der Zeit vorher verbessert. Das MFPRS gleicht insgesamt aber noch zu sehr einer Kuh, für die sehr strukturierte Fütterungspläne aufgestellt worden sind. Sie gedeiht recht und gut und der Input ist bestens dokumentiert. Aber wer welchen Nutzen aus den Eutern zieht... das entgeht der Wißbegierde und der Erfolgskontrolle der BMBauern bisher noch weitgehend.“

Das MFPRS sollte künftig deshalb stärker bei der Wirkungsforschung ausholen, um den weiterhin deutlich innovativen Anspruch einzulösen. Dann wird sich die Diffusion in Richtung der wichtigen Adressaten einstellen, die von den Trägern des Programms mit Recht gefordert wird.¹⁷

8. Fazit und Perspektiven

Das MFPRS hat ohne Zweifel die Forschungslandschaft zu Raumordnung und Städtebau in den letzten zehn Jahren ganz

entscheidend geprägt. Es war Ansatzpunkt für eine systematische Ordnung der Ressortforschung, der Bündelung der Aktivitäten von Forschungseinrichtungen und ein ebenso umfassender wie flexibler Bezugsrahmen, in welchen sich die einzelnen Forschungsprojekte einordnen ließen.

Vor allem war es jedoch auch Anlaß für einen engen Informationsaustausch zwischen Wissenschaft, planerischer Praxis, Verwaltung und Politik: Gerade auf der Input-Seite (Vorbereitung, Abstimmung, Betreuung und Vollendung von Forschungsprojekten) zeigten sich seine Stärken. Daß die Umsetzungs-Seite in diesem angewandten Forschungsprozeß nach wie vor verbesserungswürdig ist, ist unstrittig¹⁸.

Das MFPRS war von der Mitte der 70er bis zum Anfang der 80er Jahre gekennzeichnet durch eine Vielzahl von sehr grundsätzlichen Problemstudien und der datenmäßigen und informativen Aufbereitung wesentlicher Beobachtungsbereiche für Raumordnung und Städtebau. In vielen Gebieten ist heute feststellbar, daß Forschungsergebnisse einerseits in Form von Arbeitsprogrammen und modellhaften Anwendungen in Städtebau und regionalen Planungen umgesetzt werden; andererseits sind Daten und Methoden, welche durch Forschungsprojekte aufgeschlüsselt wurden, inzwischen in den „Standardbetrieb“ der Laufenden Raumbeobachtung eingeflossen. Darüber hinaus haben Haushaltskürzungen zu einer Halbierung der im BMBau verfügbaren Forschungsmittel für Raumordnung und Städtebau geführt. Angesichts dieser Tatsachen ist zu überlegen, ob ein Rahmenprogramm einschließlich des aufwendigen Verfahrensteils in Zukunft erforderlich ist.

Für die Wissenschaft und namentlich für die angewandte Forschung kann ein großes Interesse an einem solchen grob definierten Rahmen festgestellt werden. Dabei geht es nicht um die konsistente Auflistung von Einzelprojekten, als vielmehr um ein Kommunikationsmedium, anhand dessen man über die anstehenden Probleme in Raumordnung und Städtebau reden und sich über wichtige Forschungsaspekte, deren Ordnung untereinander und Prioritäten verständigen kann. Unüberhörbar wird etwa der Wunsch, die Diskussionsrunde zum Thema „Wer forscht was für die räumliche Planung?“ nach dem Muster des Seminars von 1978 wieder aufzunehmen. Dieser Wunsch wird etwa schon seit längerer Zeit im Rahmen des Informationsaustauschs zwischen Bund und Ländern über städtebauliche Forschung oder im wissenschaftlichen Beirat der BfLR geäußert.

Anmerkungen

1 Vgl. Raumordnungsbericht 1982, dem Bundestag zugeleitet am 22. Juni 1983. — Bonn 1983. = Schriftenreihe „Raumordnung“, Heft 06.050.
2 Vgl. Beitrag von *Hucke* und *Wollmann* in diesem Heft sowie *Wollmann, Hellmut*: Implementationsforschung — eine Chance für kritische Verwaltungsforschung? Leviathan 1979; und *Hellstern, Gerd-Michael* und *Hellmut Wollmann*: Entwicklung, Aufgaben und Methoden von Evaluierung und Evaluierungsforschung. In: Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 154, Hannover 1984.
3 *Pflaumer, Hans*: Das Mittelfristige Forschungsprogramm Raumentwicklung und Siedlungsentwicklung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. In: Informationen zur Raumentwicklung 6/7. 1975, S. 265.
4 *Pflaumer, a.a.O.*, S. 266.

- 5 Pflaumer, Hans: Zwischenbilanz Forschungsprogramm Raumentwicklung und Siedlungsentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung 10/11. 1976, S. 500.
- 6 Vgl. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Mittelfristiges Forschungsprogramm Raumordnung und Städtebau. — Bonn 1979, S. 2.
- 7 a.a.O., S. 83.
- 8 Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: Wer forscht was für die räumliche Planung? — Sachstand und Perspektiven — Vorträge auf dem Informationsseminar der BfLR am 20. und 21. Februar 1978 in Bonn-Bad Godesberg.
- 9 Vgl. Heiland, Ingolf: Wer forscht was zur räumlichen Planung? Überblick über das Forschungsinformationssystem Raumordnung und Städtebau. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4. 1984.
- 10 Diese Empfehlung ist in diesem Heft auf Seite 294 nachzulesen.
- 11 Die Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“ wird in Kürze darüber berichten.
- 12 Das „Informationssystem für Raumordnung und Städtebau“ wurde im gleichnamigen Themenheft der Informationen zur Raumentwicklung (Heft 3/4. 1984) dargestellt.
- 13 BfLR: Forschung für Raumordnung und Städtebau. Anbieterinformation über Ausschreibung MFPRS 1982. — Bonn 1983, S. 5.
- 14 Afheldt, Heik: Zehn Jahre MFPRS. Einige Anmerkungen zu einem innovativen Forschungsprogramm. Nicht veröffentlichte Stellungnahme an die BfLR 1984.
- 15 BfLR: Forschungen für Raumordnung und Städtebau, Ausschreibung MFPRS 1978. — Bonn 1979.
- 16 Pflaumer, Hans: Anwendungsorientierte Forschung mit Schwerpunkt in Raumordnung und Städtebau. In: „Wer forscht was für die räumliche Planung?“ — Bonn 1978.
- 17 Afheldt, a.a.O.
- 18 Vgl. hierzu Hucke/Wollmann in diesem Heft sowie Ergebnisse des Projekts MFPRS 81.10 „Untersuchung der Nutzung von Ergebnissen der Ressortforschung“.