

JÜRGEN HOGEFORSTER / NIKOLAI LUTZKY

Landesplanerische Konsequenzen veränderter Rahmenbedingungen*

Zu Beginn der 80er Jahre ist auf der Ebene der Länder eine wachsende Bereitschaft zu einer Überprüfung überkommener Planungsvorstellungen feststellbar. Nur auf den ersten Blick ist diese Entwicklung darauf zurückzuführen, daß die erste Periode umfassender Landesentwicklungsplanung sich dem Ende zuneigt und in so bedeutenden Ländern wie Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen eine Fortschreibung der gültigen Planwerke ansteht. Die tiefere Ursache für die sich verbreitende Nachdenklichkeit – und auch Unsicherheit – dürfte vielmehr darin zu sehen sein,

- daß die Erfahrungen der Landesentwicklungsplanung in den 70er Jahren eher ernüchternd waren und eine radikale Ursachenanalyse für diesen Befund gemieden wird;
- daß die zukünftigen Rahmenbedingungen der Politik mit dem verfügbaren prognostischen Instrumentarium nicht erfaßbar und noch weniger hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Landesentwicklungsplanung eingrenzbar sind.

Bekanntlich ist man immer klüger, wenn man das Rathaus verläßt. Ziel dieses Aufsatzes ist es jedoch nicht festzustellen, ob oder von wem in der Landesentwicklungsplanung der 70er Jahre Fehler begangen wurden. Viele der Planungsansätze und

-werke waren bei dem damaligen Erfahrungsstand und unter den damals herrschenden Rahmenbedingungen sicherlich angebracht und wirkungsvoll. Auch mußten bestimmte Lernprozesse und Umwege durchschritten werden. Nur müssen heute daraus nüchtern die Konsequenzen gezogen und konkrete Weiterentwicklungen betrieben werden, um den nun und künftig herrschenden Rahmenbedingungen gerecht zu werden.

Leider besteht heute vielfach die Gefahr, aufgrund der gemachten Erfahrungen in ein anderes Extrem zu verfallen und Planung völlig aufzugeben. Dagegen versucht der vorliegende Beitrag aufzuzeigen, welche großen Chancen und Möglichkeiten sich weiterhin für eine planvolle Zukunftsgestaltung ergeben. Daraus folgt der potentiell hohe politische Stellenwert, den eine fortentwickelte Planungskonzeption bei der Bewältigung der Zukunftsprobleme der Landesentwicklung einnehmen kann.

1. Ernüchternde Erfahrungen bisheriger Landesentwicklungsplanung

Für die geringe Wirksamkeit bisheriger Landesentwicklungsplanung sind die verfolgten Planungskonzepte zu einem großen Teil selbst die Ursache. Als ihr schwerwiegendstes Defizit wird heute erkennbar, daß sie den politischen Charakter der Planung mißachten und darauf angelegt sind, den politischen Prozeß durch die administrative Erarbeitung und Durchsetzung von Planungsdokumenten und -richtlinien zu ersetzen. Dies wird deutlich

- an der Setzung unrealistischer Entwicklungsziele,
- an einem flächendeckenden und ressortübergreifenden Steuerungsanspruch und
- an der Bürokratisierung der Planungsprozesse.

1.1 Unrealistische Entwicklungsziele

Sämtliche Landesentwicklungsprogramme der 70er Jahre geben Ziele für die räumliche Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen vor. Daneben enthalten die Programme oftmals ein buntes Kaleidoskop von gesellschaftspolitischen

* Der Aufsatz stützt sich auf laufende und kürzlich abgeschlossene Arbeiten der PROGNO AG, Basel, zu Fragen der Raumordnung, Landesentwicklungs- und Regionalplanung, vor allem (Auftraggeber in Klammern):

- Quantifizierung und Konkretisierung langfristiger raumrelevanter Entwicklungstendenzen, in Arbeit (Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau).
- Überprüfung von Zielen und Maßnahmen des hessischen Landesentwicklungsplans unter Berücksichtigung veränderter Rahmenbedingungen. – Basel 1981. (Hessischer Minister für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten).
- Leitbilder für den ländlichen Raum in Bayern. – Basel 1981.
- Landesplanerische Instrumentarien und Ziele unter veränderten Rahmenbedingungen, in Arbeit (beide: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen).
- Kurzgutachten zu übergreifenden Problemstellungen der Landesentwicklung in den nächsten 10 Jahren in Nordrhein-Westfalen, in Arbeit (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen).
- Verdichtungs- und Entleerungsprozesse unterschiedlich strukturierter Räume unter besonderer Berücksichtigung der Probleme ländlicher Räume. – Basel 1980. (Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, veröffentlicht als Heft 247 der Reihe A der Schriftenreihe des Auftraggebers).

Die Verfasser sind Mitarbeiter der PROGNO AG, Geschäftsbereich Politikberatung, Steingraben 42, CH-4011 Basel.

Grundsatzaussagen, siedlungsstrukturellen Leitbildern, Zielen zu Gebietskategorien und konkreten fachspezifischen Zielaussagen. Es war eine der ersten enttäuschenden Erfahrungen der Planung festzustellen, daß ein derart umfassendes Zielsystem unmöglich von einer zentralen Planungsinstanz zu kontrollieren ist. Bevölkerung und Arbeitsplätze entwickelten sich zum Teil gegenläufig zu den angestrebten Werten (Stadt-Umland) und auf jeden Fall unabhängig von den planerischen Zielvorgaben. Je größer die Diskrepanz zwischen angestrebter und tatsächlicher Entwicklung wurde, desto weniger taugten die Zielprojektionen als Grundlage konkreter Maßnahmen, etwa in Form von Zuweisungsprogrammen oder staatlicher Infrastrukturplanungen. Entsprechend verliefen auch die Entwicklungen in den Verdichtungsgebieten und in den ländlichen Räumen unabhängig von den Zielvorgaben für diese Gebietskategorien. Als viel bestimmender für die regionale Entwicklung als die jeweilige Zugehörigkeit zu einer Gebietskategorie erwiesen sich die konkreten Bedingungen in den einzelnen Teilräumen. So ermöglichte etwa die Innovationsbereitschaft mittelständischer Unternehmen in einigen ländlich strukturierten Gebieten Baden-Württembergs eine unerwartet positive regionale Arbeitsmarktentwicklung, während aufgrund des geringen Entwicklungspotentials in anderen ländlichen Gebieten (z. B. Ostfriesland) auch eine verstärkte regionale Wirtschaftsförderung eine zunehmende Unterbeschäftigung nicht verhindern konnte. Schließlich muß auch die Steuerungseffizienz des vielfach fein ausdifferenzierten Zentrale-Orte-Systems gering veranschlagt werden: lediglich bei der Verfolgung einer infrastrukturellen Basisversorgung in Mittelbereichen hat es in der Vergangenheit als nützliche Planungsgrundlage gedient; dagegen ergaben Berechnungen der PROGNOSE AG für ausgewählte süddeutsche Regionen sowohl wachsende Beschäftigtenanteile als auch wachsende Bevölkerungsanteile der nicht-zentralen Orte im Vergleich zu den zentralen Orten. Praktisch keine Lenkungen sind hinsichtlich der Ausstattungskataloge für Oberzentren feststellbar. Ein ähnliches Bild zeigt sich für die Siedlungsschwerpunkte in Nordrhein-Westfalen.

Damit ergibt sich, daß diejenigen Ziele der Landesentwicklungsplanung, die in der Regel vom Vorwurf der Leerformelhafteit ausgenommen sind, Bereiche betreffen, die nur sehr indirekt öffentlicher Einflußnahme zugänglich sind. Der erforderliche große intellektuelle Aufwand zur Erarbeitung solcher Ziele steht in keinem angemessenen Verhältnis zu ihrer geringen praktischen Bedeutung. Im Gegenteil, er erzeugt eher Frustration bei Planern und unterstützt rechthaberische Positionen bei Gegnern jeglicher Planung.

1.2 Überzogener Steuerungsanspruch

In der Regel waren die Planungsbehörden in der Vergangenheit bemüht, einen möglichst hohen Grad an Verbindlichkeit ihrer Planwerke gegenüber Fachressorts und kommunalen Gebietskörperschaften durchzusetzen. Die hierdurch erzeugten Konflikte führten zu zunehmender Isolierung der Planungsbehörden im Regierungsapparat. Da Planung in ihrer ressortübergreifenden Konzeption nur über die Maßnah-

men der Fachressorts und der kommunalen Gebietskörperschaften implementierbar ist, war die zunehmende Isolierung gleichbedeutend mit wachsender Funktionslosigkeit. Dem wurde organisatorisch in einer Reihe von Ländern Rechnung getragen: durch den Abbau personeller Planungskapazitäten durch die Auflösung ressortübergreifender Planungssysteme (z. B. in Berlin), und durch die Verlagerung von Planungseinheiten von Staatskanzleien in Fachressorts (z. B. in Hessen). In anderen Ländern (z. B. Bayern) wurde der Verbindlichkeitsgrad der Planung schrittweise reduziert, auf der regionalen Ebene wurden die Planungsinstanzen teilweise aufgelöst und ihre Aufgaben auf die Landkreise übertragen (Niedersachsen) oder gewissermaßen verstaatlicht (Hessen, Nordrhein-Westfalen). In keinem Fall ist es jedoch gelungen, ressortübergreifende und flächendeckende Landesentwicklungsplanung sinnvoll als akzeptiertes politisches Koordinationsgremium einzurichten.

1.3 Bürokratisierte Planungsprozesse

Dies zu erreichen wurde um so unmöglicher, je ausgefeilter das Gerüst von Planungsdokumenten, planungsrechtlichen Vorschriften und Verfahrensregelungen wurde. Hatten in den 60er Jahren vorausschauende Politiker die Einrichtung von Planungsstäben noch als Möglichkeit betrachtet, den komplexer werdenden administrativen Prozeß entsprechend ihren politischen Prioritäten und objektiven Notwendigkeiten zu steuern, so verloren sie angesichts der zunehmenden bürokratischen Einbindung der Planung rasch ihr Interesse. In der Regel verstanden es die Planungsapparate nicht, sich den wechselnden politischen Erfordernissen flexibel anzupassen und so ihre politische Nützlichkeit zu erhalten. Dies wäre jedoch erforderlich gewesen, wenn die Landesentwicklungsplanung ihrer ursprünglichen politischen Funktion hätte gerecht werden sollen. Bürokratisierte Planung kann jedoch zunehmend nur noch entsprechend ihren einmal erarbeiteten Grundlagen reagieren und nicht mehr Politiker beim ständigen Prozeß der Prioritätensuche beraten. Ebenso mangelhaft wird eine solchmaßen bürokratisierte Planung gegenüber einer zunehmend mitgestaltungswilligen Öffentlichkeit. Sind die Planungen für einen Zeitraum von 10–15 Jahren erst einmal festgelegt, so kann auf bürgerschaftliche Initiativen nur noch defensiv reagiert werden. Damit aber nimmt bürokratisierte Planung obrigkeitsstaatliche Züge an: einmal fixierte Zielvorstellungen und Planungsverfahren sind ohne Änderung der entsprechenden bürokratischen Normen unveränderlich und notfalls autoritär durchzusetzen. Eine derartige Haltung schafft zwangsläufig mehr Gegner als Freunde. Die Suche nach Verbündeten dürfte ein erfolgsversprechenderer Ansatz für die Planung sein.

2. Zukünftige Rahmenbedingungen der Landesentwicklungsplanung

Die kurze Skizze wesentlicher Defizite der Planungspraxis der 70er Jahre läßt bereits Ansatzpunkte für eine Neukonzeption

tion der Planung auf der Ebene der Ziele, des Gegenstandsbezugs und der Prozesse der Planung erkennen. Insbesondere für die Länder, bei denen die Hauptzuständigkeit räumlich bezogener Planung liegt, ist ein solcher Neuansatz angezeigt. Denn ein weiterer Bedeutungsverlust der Landesentwicklungsplanung wäre gleichbedeutend mit einem Verzicht auf die frühzeitige Entwicklung von Konzeptionen zur Bewältigung der gravierenden Probleme, die sich auf mittlere Sicht abzeichnen. Hauptmerkmal vieler dieser Probleme ist ihr hoher Grad an Komplexität und Interdependenz mit verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Daseinsfunktionen. Sie resultieren aus grundsätzlich veränderten und sich weiter ändernden Rahmenbedingungen der Politik, die querschnittartig auf alle oder zumindest verschiedene Bereiche der Politik einwirken. Für die Landesentwicklungsplanung sind vor allem

- der soziale Wandel aufgrund gesellschaftlicher Wertvorstellungen,
- die demographischen Entwicklungen,
- die Perspektiven für den Arbeitsmarkt,
- die technologischen Entwicklungen,
- die energiepolitischen Bedingungen sowie
- die ökologischen Voraussetzungen

von Bedeutung.

2.1 Sozialer Wandel

Mit diesem Oberbegriff werden veränderte Bedürfnisstrukturen sowie Veränderungen der sozialen Verhaltensweisen umschrieben, die sehr langfristig ablaufen. Nach einer Befriedigung der grundlegenden physischen und Sicherheitsbedürfnisse wird zunehmend von den gesellschaftlichen Gruppen sowie von den einzelnen Gruppenmitgliedern eine Befriedigung sozialer Bedürfnisse sowie persönliche Wertschätzungen angestrebt. An der Spitze der Bedürfnispyramide von *Maslow* stehen schließlich Selbstverwirklichungsbedürfnisse. Wunsch nach Mitbestimmung und Einflußnahme, Überschaubarkeit, kooperative Entscheidungsprozesse beschreiben derartige Entwicklungsrichtungen. Die Werteentwicklung soll an zwei Beispielen verdeutlicht werden.

Wohnpräferenzen

Für die Landesentwicklungsplanung besonders bedeutsam sind die mit dem sozialen Entwicklungsprozeß verbundenen Veränderungen von Wohnortpräferenzen: Steigende Ansprüche an die Wohninnen- und -außenfläche, verstärkter Wunsch nach Eigentum und Einfamilienhaus, Vergrößerung der Wohnfläche pro Person, höhere Wertschätzung des Wohnumfeldes für individuelle Nutzung, Wunsch nach Überschaubarkeit der Nachbarschaft ohne die Anonymität der Hochhaus- und Vorstadtsiedlungen, Bewegungsfreiräume für die Kinder – dies alles und die niedrigeren Kosten für die Wohnung sowie höhere Umfeldqualität begünstigt eindeutig weniger verdichtete Räume als Wohnstandorte.

Die Elastizität der Wohnflächenvergrößerung in bezug auf die reale Einkommenserhöhung ist von 0,3 in den 50er Jahren

auf etwa 0,7 in den 70er Jahren angewachsen. Eine weitere Zunahme bis zu einer Elastizität von etwa 1 zum Ende des Jahrhunderts ist zu erwarten. Bei gleichzeitiger Zunahme der Haushaltszahlen und Flächenknappheiten sowie bei extrem hohen Flächenpreisen sind starke Abwanderungen aus den Ballungsgebieten in das weitere Umland die Folge.

Innerhalb der Verdichtungsräume ergeben sich gegenwärtig bereits starke räumliche Bevölkerungsverschiebungen infolge der Suburbanisierung. Die der Urbanisierung folgende Suburbanisierung ist als eine räumliche Dekonzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in städtischen Verdichtungsgebieten zu verstehen. Selektive Wanderungen vor allem einkommensstarker Stadtbewohner vom Kern in die Randzone der Verdichtungsräume vollzogen sich bislang weitgehend innerhalb der Arbeitsmarktreionen. Sie können künftig zunehmend auch mit einer weiteren Entdichtung über die heutigen Arbeitsmarktgrenzen hinausgehen. Die zentral gelegenen ländlichen Räume werden damit zunehmend zum bevorzugten Wohnstandort.

Mit der Verlagerung von Wohnstandorten von den Kernstädten in das Umland oder in angrenzende ländliche Räume ist auch eine Verlagerung von Arbeitsplätzen des Nahversorgungsbereichs verbunden. Schließlich werden die Wohnortpräferenzen von Facharbeitern bei anhaltender Nachfrage nach Facharbeitern zunehmend als betriebliche Standortfaktoren bedeutsam.

Entscheidungsprozesse

Ein anderer wesentlicher Teil des sozialen Wandels betrifft den zunehmenden Wunsch der Bevölkerung nach Selbstorganisation sowie nach Mitbestimmung, Mitgestaltung und Einflußnahme. Demgegenüber sind die öffentlichen Planungs- und Entscheidungsprozesse in der Regel langwierig, verursachen ein ständiges Hinterherhinken, zementieren Strukturen und blockieren Problemlösungskapazitäten in Verwaltung und Politik. Die aus dem Wertewandel resultierenden Forderungen nach Mitgestaltung sind kaum durch eine weitere Differenzierung und Ausdehnung zentral gesteuerter Planungsprozesse zu beantworten. Sie erfordern vielmehr kooperative und dezentrale Planungsprozesse neuer Qualität.

Diese Beispiele für landespolitisch bedeutsame Wirkungen veränderter Wertvorstellungen ließen sich beliebig verlängern. Betroffen sind das Bildungswesen ebenso wie die Sozialpolitik, wo Eigeninitiative und Selbsthilfe staatliche Fürsorge in vielen Bereichen ersetzen können. Die in den veränderten Wohnortpräferenzen zum Ausdruck kommende Höherwertung der natürlichen Umwelt müßte sich künftig auch in einer entsprechenden landespolitischen Prioritätensetzung niederschlagen. Das Bedürfnis nach Überschaubarkeit und Mitgestaltung eigener Lebensbereiche hat Konsequenzen nicht nur für die Planungsprozesse, sondern verändert auch die Inhalte etwa weiter Bereiche der Infrastrukturpolitik. Für die Regionalplanung ist bemerkenswert, daß die zunehmende Präferenz für naturnahe Wohnstandorte zumindest von einigen Bevölkerungsschichten mit urbanen Wohnwünschen (Alleinstehende, kinderlose Paare) nicht geteilt wird: offensichtlich werden die spezifischen Vorzüge der einzelnen Teilräume zu-

nehmend bewußt und in den verschiedenen Lebensphasen jeweils auch entsprechend genutzt.

2.2 Bevölkerungsentwicklung

Zahl, Altersstruktur, regionale Verteilung und ethnische Struktur der Bevölkerung stellen eine zentrale Determinante raumbezogener Planung dar. Die Gesamtbevölkerungszahl der Bundesrepublik dürfte bis 1990 relativ stabil bleiben, bis zum Jahre 2000 nur geringfügig, danach deutlich abnehmen. Wesentlicher als diese Globalentwicklung ist für die Landesentwicklungsplanung jedoch die strukturelle Entwicklung:

- Die wellenförmige Altersstruktur mit kontinuierlich sich verschiebenden Bedarfsspitzen erfordert von der Infrastrukturplanung vor allem im Bereich des Bildungswesens und der Sozialpolitik ein Höchstmaß an Flexibilität. Bedarfssättigungen in einigen Infrastruktursektoren schaffen neue Handlungsspielräume zur Deckung von Nachhol- und Neubedarfen in anderen Versorgungsbereichen und zur qualitativen Verbesserung der Infrastrukturleistungen.
- Die ethnische Struktur der Bevölkerungsentwicklung läßt deutliche Schwerpunkte des Bedarfs an Maßnahmen zur Lösung der Ausländerprobleme in den Städten erkennen.
- Die regionale Verteilung weist auf deutliche Verschiebungen der Bevölkerungsanteile zwischen Kernstädten und Umland hin (vgl. Tabelle der Prognoseergebnisse für das Land Hessen). Damit stellen sich in beiden Gebietskategorien sehr unterschiedliche, gravierende Anpassungsprobleme.

Langfristig und bundesweit werden in allen Raumkategorien nur Entleerungsprozesse auftreten. Maßgeblich für diese Entleerungsprozesse ist die natürliche Bevölkerungsentwicklung, positive Außenwanderungssalden und Zunahme der Ausländerzahlen können diese Abnahmen nicht kompensieren. Auch die Binnenwanderungen sind ähnlich wie bisher für die Bevölkerungsverteilung zwischen den Raumkategorien von untergeordneter Bedeutung. Größeres Gewicht kommt ihnen für einzelne Regionen zu.

Aufgrund der natürlichen Entwicklung werden die Verdichtungsräume absolut und relativ die größten Abnahmen aufweisen. Der bisher schon wirksame Prozeß der Suburbanisierung kann sich zu einer Disurbanisierung mit einer stärker dezentralisierten Siedlungsstruktur ausweiten.

Vergleichbar günstig ist entsprechend die künftige Entwicklung in verdichtungsnah gelegenen ländlichen Räumen. Potentielle Binnenwanderungsgewinne können jedoch keinesfalls Abnahmen aufgrund der natürlichen Entwicklung ausgleichen. In einigen peripheren ländlichen Räumen können Verluste aus der natürlichen Entwicklung durch ökonomisch bedingte Abwanderungen verstärkt werden.

2.3 Arbeitsmarktperspektiven

Auf mittlere Sicht bleiben die Aussichten für eine Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung schlecht. Für die gesamtwirtschaftliche Produktion kann mit einer realen Zunahme

*Entwicklung der Bevölkerung in Hessen
und hessischen Gebietstypen 1978–1995 im Vergleich
(absolute Werte und prozentuale Veränderung gegenüber 1978)*

	1978	1985	1990	1995
Kreisfreie Städte abs. ± in %	1'350,0 – 3,2	1'307,1 – 5,6	1'275,7 – 8,4	1'237,2 – 8,4
Umlandkreise absolut ± in %	2'855,5 0,6	2'872,7 1,2	2'890,5 2,1	2'915,3 2,1
Ländliche Kreise abs. ± in %	1'348,9 – 1,5	1'329,4 – 1,9	1'322,8 – 2,3	1'318,1 – 2,3
Hessen insgesamt abs. ± in %	5'554,4 – 0,8	5'509,2 – 1,2	5'489,0 – 1,2	5'470,6 – 1,5

von jährlich rund 3 % gerechnet werden. Die Wachstumsrate der Produktivität wird in ähnlicher Größenordnung ausfallen, so daß sich die Gesamtzahl der Beschäftigten – bei erheblichen strukturellen Verschiebungen – in den nächsten 15 Jahren kaum verändern wird. Der sektorale Wandel verstärkt räumliche Ungleichgewichte zwischen Arbeitsplatzangeboten nach Qualität, Menge und Breite. Am stärksten betroffen sind davon voraussichtlich periphere ländliche Räume sowie Verdichtungsräume mit einseitigen oder veralteten Wirtschaftsstrukturen. In allen Teilräumen zeichnen sich als die wesentlichen Engpässe der Wirtschaftsentwicklung die Qualifikationsstruktur des regionalen Arbeitskräfteangebots sowie das technologische Niveau ab.

Insbesondere in den 50er und 60er Jahren waren die Arbeitsplatzverluste in vielen ländlichen Räumen vor allem auf den starken Rückgang der Beschäftigung in der Land- und Forstwirtschaft zurückzuführen. Aufgrund der bislang starken Freisetzungsraten ist künftig das landwirtschaftliche Abwanderungspotential geringer. Außerdem handelt es sich dabei vielfach um das Ausscheiden von landwirtschaftlichen Erwerbspersonen, die aufgrund des Alters oder als bislang mithelfende Familienangehörige keinen alternativen Arbeitsplatz nachfragen.

In den Städten sind dagegen die massivsten Verschiebungen in der sektoralen und der Qualifikationsstruktur des Arbeitsplatzangebots aufgrund der technologischen Entwicklung zu erwarten. Allerdings ist dort auch das Anpassungspotential sowohl auf der Seite des Arbeitsplatzangebots als auch auf der Seite der Arbeitskräfte noch relativ günstig.

2.4 Technischer und organisatorischer Fortschritt

Die bisherigen Technologien unterstützen Tendenzen einer Zentralisierung der Leistungserstellung. Die neuen Basisinnovationen im Bereich der Halbleitertechnologie, der Mikroelektronik, in Kommunikations- und Verkehrswesen, die Entwicklung von motivationsorientierten Arbeits- und Organisationsformen begünstigen oder ermöglichen hingegen eine zunehmende Dezentralisierung. Durch den Ausbau einer derartigen Kommunikationsinfrastruktur scheinen grundsätzlich Möglichkeiten zu bestehen, Arbeits- und Wohnort wieder näher zusammenzuführen. Allerdings müssen hierauf abzielende

raumordnungspolitische Strategien von vornherein die erheblichen Beharrungstendenzen im Wohnort- und Standortwahlverhalten in Rechnung stellen und dementsprechend langfristig angelegt sein.

Die von technischen Einflüssen tendenziell ausgehenden Wirkungen auf regionale Strukturen ergeben sich aus der Kombination von

- Produktivitäts- und Produktinnovationswirkungen technischer Entwicklungen auf die betriebliche Organisation und den hieraus folgenden räumlichen Konzentrationen oder Dezentralisationen sowie
- der Bedeutung, die die einzelnen technischen Entwicklungen für die jeweiligen Wirtschaftszweige gewinnen.

Dabei lassen sich zusammenfassend folgende Tendenzen feststellen:

- für ausführende Produktions- und Dienstleistungsbetriebe vieler Wirtschaftszweige Begünstigung der organisatorischen und räumlichen Dezentralisierung,
- für zentrale Entscheidungs- und Verwaltungseinheiten noch Begünstigung der räumlichen Konzentration.

Bei der Bewältigung organisatorischer Probleme, die mit dem technischen Fortschritt verbunden sind, hat gegenwärtig die Zentralisierungstendenz noch das höhere Gewicht. Im Vergleich zum öffentlichen Sektor scheint jedoch die Dezentralisierung im Unternehmensbereich bereits relativ stark ausgeprägt zu sein. Derartige organisatorische Reformen werden durch die technische Entwicklung auch im öffentlichen Sektor ermöglicht. Sie unterstützen die aus anderen Gründen wirksamen kommunalen und regionalen Bemühungen um größere Selbstbestimmung und Identität. Der durch die Zentralisierung in der Vergangenheit eingetretene Verlust an Bürgernähe (Gebietsreform!) kann mit Hilfe neuer Technologien und neuer Organisationen schrittweise wieder wettgemacht werden.

2.5 Mobilität und Energie

Die weltweite Verknappung fossiler Energieträger ist als dauerhafte Restriktion zukünftiger Landesentwicklung zu betrachten. Gleichzeitig bieten die erforderlichen Anpassungsmaßnahmen (Energieeinsparung, dezentrale Versorgungssysteme) die Chance, die bisherigen räumlichen Belastungen des Energieverbrauchs (Emissionen, Flächenbedarf) zu verringern.

Allerdings ist nicht zu erwarten, daß die höheren Energiepreise allein das Standortverhalten, die Wohnortentscheidungen und das Mobilitätsverhalten grundlegend beeinflussen.

Empirische Langzeituntersuchungen in den USA haben ergeben, daß das individuelle Zeitbudget für Mobilität langfristig relativ konstant ist. Das heißt, mögliche Zeitersparnisse durch neue Verkehrsangebote oder neue Technologien werden durch erhöhte Mobilität beantwortet. Die erhöhte Mobilität kann dabei in der Überbrückung größerer Entfernungen oder in neuen Aktivitäten begründet liegen. Damit ist eine laufende Erhöhung der Pendlerentfernungen auch bei konstantem Zeitbudget möglich.

Dagegen wird allerdings gerade in jüngster Zeit häufig argumentiert, daß stark ansteigende Benzinpreise zu verändertem Verkehrsverhalten führen könnten. Der Anteil der Verbraucherausgaben für Energie am gesamten ausgabefähigen Einkommen hat seit 1970 trotz Energiepreiserhöhung abgenommen. Für die Zukunft ergaben Untersuchungen¹ über die Einkommensbelastungen durch Benzinkosten, daß selbst extreme Energiepreissteigerungen unter Berücksichtigung von Einkommenserhöhungen, technischer Entwicklung, Veränderung der Fahrleistung usw. kaum zu einer Erhöhung der relativen Budgetbelastung führen. Je nach Haushaltstyp, Einkommenshöhe, Pkw, Anzahl usw. werden derzeit etwa 3 bis knapp 9 % des Einkommens für Benzinkosten verbraucht. Dieser Anteil wird bis zum Jahre 2000 eher etwas abnehmen und dann zwischen knapp 3 % und etwa 7,5 % betragen. Selbst unter ganz pessimistischen Annahmen ist nur eine Erhöhung der Bandbreite von 3,5 % bis 9,5 % anzunehmen. Das heißt, in der Tendenz sinken eher noch die Kostenanteile für Benzin am Einkommen. Selbst für Haushalte mit zwei Pkw ergeben sich keine Hinweise, daß Verhaltensveränderungen eintreten werden, die der Siedlungsentwicklung eine neue Richtung geben könnten.

Ähnlich läßt sich zeigen, daß Energiepreiserhöhungen alleine auch keinen wesentlichen Einfluß auf die räumliche Verteilung der Arbeitsplätze im Bundesgebiet ausüben. Für den längerfristigen Zeitraum zeichnet sich zunehmend eine Bewältigung der Energieprobleme ab. So dürften schon auf mittlere Sicht die Preissteigerungsraten geringer ausfallen, als bisher angenommen. Für die 90er Jahre sind Rückgänge der realen Preissteigerungen aufgrund ausreichender Energie nicht auszuschließen. Insgesamt wird deutlich, daß die Energiepreise alleine kaum eine mit dem Einsparpostulat konforme Änderungen individueller und einzelbetrieblicher Standort- und Mobilitätsentscheidungen bewirken². Für die Landesentwicklungsplanung ergibt sich daraus die Konsequenz, durch planerische Vorgaben auf eine mit den energiepolitischen Bedingungen konforme Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur sowie des Mobilitätsverhaltens hinzuwirken. Ansatzpunkte bieten vor allem die Regionalplanung, Verkehrsplanung sowie Städtebau und Wohnungswesen.

2.6 Umwelt

Mit steigendem materiellen Wohlstandsniveau nimmt die Umweltbelastung tendenziell zu, ebenso aber auch die Wertschätzung von Umweltgütern im Verhältnis zu den Konsumgütern. Bei der Diskussion um die Vermeidung von Belastungen der Umwelt wird zwar der damit verbundene Aufwand deutlich gesehen, nicht aber der entsprechende Wohlstandseffekt. Infolgedessen besteht ein latentes Mißverhältnis zu Lasten der Vermeidung sozialer Kosten, und zwar mit steigender Tendenz.

1 Sättler, M.: Auswirkungen der Energiepolitik auf das Haushaltsbudget bis 2000. – Basel 1980.

2 Zu ähnlichen Ergebnissen für die USA kommt Small, Kenneth A.: Energy scarcity and urban development patterns. In: International Regional Science Review. Vol. 5 (1980) Nr. 2, S. 97–117.

Eine hohe Sensibilisierung der Bevölkerung einerseits sowie starke Umweltbeeinträchtigungen insbesondere in den Ballungsgebieten andererseits führen dazu, daß Umweltgesichtspunkte zu einem zunehmend bedeutsamen Bestimmungsgrund für die räumliche Verteilung von Einwohnern und Arbeitsplätzen werden.

Wohnstandorte werden verstärkt in einer geringer belasteten Umwelt gesucht. Periphere ländliche Räume werden als Alterswohnsitze und als Standorte für Zweit- und Ferienwohnungen attraktiv. Diese Dezentralisierung der Wohnstandorte kann durch erhöhtes Verkehrsaufkommen, insbesondere im Individualverkehr, zu weiterer Umweltbelastung führen. Allerdings bringt eine ungesteuerte großräumige Agglomeration mehr Umweltschädigungen für die einzelnen Regionen und auch für das übergeordnete Öko-System mit sich als eine weitgehend dezentralisierte räumliche Ordnung.

Auch bei der betrieblichen Standortwahl wächst die Bedeutung von Umweltgesichtspunkten. Neben der Knappheit an Flächen spielen heute schon Umweltgesichtspunkte die Hauptrolle bei der Randwanderung von Arbeitsplätzen aus den Agglomerationskernen in das Umland. Eine Verstärkung dieser Tendenzen ist durch eine weitere Verschärfung der Umweltprobleme – besonders in Ballungsgebieten – zu erwarten. So zeigen sich heute bereits deutlich die großen Wasserversorgungsprobleme in dichtbesiedelten Räumen, die künftig zu Verknappungen, wirkungsvollen Sparmaßnahmen und deutlich spürbaren Preissteigerungen führen können. Damit unterstützen auch die ökologischen Bedingungen raumstrukturelle Dezentralisierungstendenzen.

Für die Landesentwicklungsplanung ist auch die Tatsache bedeutsam, daß die zunehmende Belastung der Umwelt auf wachsenden Widerstand der betroffenen Bevölkerung stößt. Die Reaktionen der Bevölkerung richten sich nicht nur gegen die umweltbelastenden Maßnahmen selbst, sondern stellen neue Anforderungen an den Prozeß der Planung. Diese sind im Rahmen der heute praktizierten formalisierten Beteiligungsverfahren nicht zu erfüllen; sie verlangen vielmehr nach Formen möglichst selbstorganisierter Mitgestaltung der Planung. Als Aufgabe für die Landesentwicklungsplanung ergibt sich damit die Organisation solcher kooperativer, von Öffentlichkeit und Verwaltung getragener Planungsprozesse. Diese werden größtenteils auf der kommunalen und regionalen Ebene durchzuführen sein. Hierbei kann die Landesebene jedoch eine nützliche Beratungsfunktion wahrnehmen.

Weitere Aufgaben ergeben sich aus der zunehmend erkennbaren regionalen Differenzierung und interregionalen Verflechtung der Umweltproblematik. Bei der entsprechend erforderlichen regionalen Differenzierung der Umweltpolitik wird die Landesentwicklung auf eine sinnvolle Einbindung dieser Maßnahmen in übergreifende regionale Entwicklungskonzepte zu achten haben.

3. Konsequenzen für raumbezogene Politik

Aus den veränderten Rahmenbedingungen ergeben sich zahlreiche einzelne Konsequenzen für die künftige Ausgestaltung raumbezogener Politik. Weniger erkennbar wird hinge-

gen ein eindeutig definierbares politisches Programm mit flächendeckend und fachübergreifend wirksamen Zielen. Die Bedeutung umfassender Leitbilder der räumlichen und gesellschaftlichen Entwicklung wird somit zukünftig sinken; problembezogene, Interdependenzen beachtende Lösungsansätze bestimmen zunehmend die politische Diskussion. In dieser Auseinandersetzung wird die Landesentwicklung eine positive Funktion als Moderator, Initiator und Koordinator raumbezogener Politik wahrnehmen können. Beispielhaft sollen hierzu einzelne Bausteine in einigen Thesen zusammengefaßt werden:

1. Die verschiedenen Gebietstypisierungen sind ein untaugliches Hilfsmittel für politische Entscheidungen. Den ländlichen Raum an sich, das Verdichtungsgebiet an sich gibt es nicht. In der subjektiven Sicht der Bevölkerung stellt sich etwa der ländliche Raum wesentlich differenzierter und positiver dar als in den üblichen Typisierungen. Ähnlich unterschiedlich ist die Situation in den einzelnen Verdichtungsgebieten.
2. Die Bevölkerung orientiert sich in ihren Erwartungshaltungen eher an persönlichen Erfahrungen als an statistischen Durchschnittswerten. Die unter dem Gebot „Gleichwertige Lebensbedingungen“ entwickelten Versorgungsindikatoren sind wenig hilfreich. Das Oberziel „Gleichwertige Lebensbedingungen“ ist zukünftig verstärkt regionsspezifisch zu interpretieren: Nicht eine flächendeckend einheitliche Versorgung kann das Ziel sein; vielmehr sind regionale Vielfalt und regionale Eigenständigkeit als Ausgangspunkt und als Entwicklungsziel raumbezogener Politik zugrunde zu legen. Hierfür sprechen sowohl die eingeschränkten ökonomischen und fiskalischen Entwicklungspotentiale als auch die subjektiven raumbezogenen Wertvorstellungen der Bevölkerung.
3. Eine regional differenzierte Politik muß verstärkt von der regionalen Ebene selbst ausgehen; hier ist die Problemkenntnis am größten. Statt der derzeit zu beobachtenden Schwächung muß wieder eine gezielte Stärkung der regionalen Ebene einsetzen. Damit werden die in den Regionen vorhandenen Problemlösungskapazitäten genutzt, und dem wachsenden bürgerschaftlichen Gestaltungswillen wird Rechnung getragen.
4. Zielsetzungen, Instrumente und Maßnahmen müssen wesentlich stärker als bisher auf Bedarf und Verhaltensweisen von Einwohnern und Unternehmen ausgerichtet werden. Eine stärkere Bedarfs- und Verhaltensorientierung muß sowohl bei der Raumordnungspolitik als auch bei den Fachpolitiken, z. B. der regionalen Wirtschaftsförderung und der Umweltpolitik, einsetzen.
5. Verhaltensorientierte Landesentwicklungspolitik wird zunehmend mit „weichen“ Instrumenten der Information, Motivation und Aufklärung arbeiten, die Verhaltensentscheidungen selbst jedoch den Akteuren überlassen. Damit steigt ebenfalls die Bedeutung dezentraler öffentlicher (d. h. kommunaler und regionaler) sowie privater Entscheidungsträger für die Regions- und Landesentwicklung. Gegenüber den dezentralen Entscheidungsträ-

gern nimmt die Landesebene eine vorwiegend beratende und (auf das Notwendige beschränkte) Koordinationsfunktion wahr.

6. Ein wesentlicher Engpaß raumbezogener Politik besteht darin, daß unzureichende Informationen über Wirkungszusammenhänge vorliegen. Die systematische Erarbeitung von Wirkungsanalysen wird künftig ein Schwerpunkt der Forschung und politischen Entscheidungsvorbereitung sein müssen. Formale Prognose- und Analysemethoden, die sich vor allem bei bevölkerungs- und wirtschaftsbezogenen Fragestellungen bewährt haben, werden dabei zunehmend durch nicht standardisierbare, problembezogene Analysen zu ergänzen sein.
7. Aufgrund der starken öffentlichen Investitionstätigkeit in den letzten Jahrzehnten ist bei der allgemeinen Infrastrukturausstattung eine Basisversorgung heute so gut wie flächendeckend gegeben. Notwendig sind nunmehr andere Versorgungskonzepte, die stärker auf veränderte Bevölkerungszahlen und -dichten ausgerichtet sind. Anstatt einer Vergrößerung der Einzugsbereiche sind eher Verkleinerungen der Maßstäbe angezeigt. In bestimmten Bereichen (Teile des Gesundheitswesens) sind damit kostengünstigere Lösungen ohne Versorgungsnachteile möglich. Diese Entwicklung läßt die zukünftige planerische Bedeutung des Systems zentraler Orte sinken.
8. Das Schwerpunktorientierungsprinzip der regionalen Wirtschaftspolitik sollte zugunsten einer Politik der Bestandsförderung und der gezielten Standortentwicklung³ aufgegeben werden. Hierfür sprechen
 - das eingeschränkte Potential für Neuansiedlungen und die daraus folgende Notwendigkeit einer Konzentration der Wirtschaftsförderung auf die betrieblichen Bestände unabhängig davon, ob diese in einem Schwerpunktorientierungsgebiet liegen,
 - die regional unterschiedlichen funktionalen Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Entwicklung, die schematisch nicht erfaßbar sind, und
 - der differenzierte und sich ändernde Standortfaktoren bedarf der Betriebe.
9. Ein Hauptansatzpunkt künftiger Wirtschafts- und Regionalpolitik wird in der Beeinflussung des Produktivitätswachstums sowie in der Förderung der Technologie und des Technologietransfers liegen müssen. Insbesondere für die Innovationsförderung außerhalb der Verdichtungsgebiete sind unkonventionelle Wege zu suchen und zu erproben. Dazu zählen beispielsweise auch auf privatwirtschaftlicher Basis organisierte regionale Innovationszentren.
10. In der Umweltpolitik liegen zentrale Ansatzpunkte zur Beeinflussung der räumlichen Verteilung, zur Förderung von Umstrukturierungsprozessen, zur sparsamen Rohstoffverwendung und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Erforderlich sind allerdings neue Formen einer integrierten bürgernahen Umweltpolitik.

4. Strategien der Landesentwicklungsplanung

Die aufgezeigten Konsequenzen veränderter Rahmenbedingungen für raumbezogene Politik lassen sich zu drei zentralen Strategien künftiger Landesentwicklungsplanung zusammenfassen.

4.1 Strategie der Engpaßorientierung

Politisches Leitbild zukünftiger Landesentwicklung sollte nicht ein wohldefinierter anzustrebender Endzustand sein, sondern der eher prozessuale Grundsatz der Erhaltung der Stärken und der Verminderung der jeweiligen Schwächen der einzelnen Räume. Eine solche Stärken-Schwächen-Betrachtung verzichtet auf eindeutig festgelegte Maßstäbe und damit auf den Anspruch stringenter überregionaler Vergleichbarkeit. Sie ist mit Vorrang bemüht, die Stärken eines Raumes zu fördern oder doch zumindest zu schonen und die entwicklungshemmenden Schwächen zu beseitigen.

Eine Engpaß- und Potentialstrategie setzt gegenüber der heutigen, vorwiegend auf die Umsetzung von Konzepten ausgerichteten Verwaltungstätigkeit eine Schwerpunktverlagerung in das Vorfeld der Identifizierung von Stärken und Schwächen voraus. Dies impliziert neben einer Ausweitung von Forschung und Dokumentation vor allem den Ausbau des Dialogs zwischen Politik, Verwaltung und nicht-administrativer Öffentlichkeit als Medium der Informationsgewinnung.

Die Engpaß- und Potentialstrategie steht nur partiell im Widerspruch zur heutigen politisch-administrativen Praxis. Sie wird zwar nicht bewußt als Strategie verfolgt; die politischen Aktivitäten und Prioritäten reflektieren jedoch im Zeitablauf durchaus die jeweils neu entstehenden Probleme (weniger die Potentiale). Unterschiede der Engpaß- und Potentialstrategie zur herrschenden Praxis bestehen jedoch in zweierlei Hinsicht:

- Gegenüber dem heutigen Verfahren der reaktiven Problemperzeption beinhaltet eine Engpaß- und Potentialstrategie einen systematischen Prozeß der Suche nach Engpässen und Potentialen. Hierdurch wird Zufälligkeiten der Problemwahrnehmung und Überraschungen durch „Problemexplosionen“ vorgebeugt.
- Bei den Lösungen verzichtet die Engpaß- und Potentialstrategie auf dauerhafte, alle Eventualitäten antizipierende Regelungen zugunsten sachlich und zeitlich begrenzter Programme, die unter konzentriertem und differenziertem Mitteleinsatz verfolgt werden.

Eine Stärken-Schwächen-Orientierung hat den Vorteil, daß der Blick auf die Realität nicht länger durch leerformelhafte Zieldiskussionen verstellt wird. Sie setzt, da sie auf die Probleme des einzelnen Raumes abstellt, einen gewissen Rückzug der zentralen Ebenen voraus und verlangt eine erheblich stärkere Einbeziehung der regionalen Ebenen bei Problemdefinitionen und -lösungen.

4.2 Strategie der Dezentralisierung

Die Erfahrungen in verschiedenen Lebensbereichen (z. B. Biologie, Technik, Umwelt) haben gelehrt, daß es unmöglich

3 Vgl. PROGNOSE AG: Standortvorsorgeprogramm für das Land Niedersachsen.

ist, daß sich komplexe Systeme völlig zentral steuern ließen. Am effizientesten sind Kombinationen von Zentralsteuerungs- und Selbststeuerungselementen. Derartige Kombinationen werden auch im Rahmen moderner Unternehmensführung von zahlreichen Unternehmen eingesetzt.

Die Landesplanungssysteme der 70er Jahre tendierten zu einer zunehmend zentralen Lenkung und Problemlösung. Die aufgezeigten Rahmenbedingungen erfordern und ermöglichen (Technologie!) dagegen eher dezentralisierte Entscheidungsprozesse und Institutionen.

Im Prinzip geht es bei der Dezentralisierungsstrategie darum, die Probleme dort zu lösen, wo sie entstehen, und die Problemlösungen denen zu überlassen, die von den Problemen direkt betroffen werden. Dezentralisierte Organisationen sind in stärkerem Maße in der Lage, sich auf spezifische Bedarfe und Verhaltensweisen von Bürgern und Unternehmen einzurichten und sich den tatsächlich gravierenden Problemen zuzuwenden. Dezentralisierung führt damit auch zu qualitativ höherwertigen Lösungen. Die Kritik an der wachsenden Ineffizienz zentraler Problemverarbeitung impliziert schließlich auch den Anspruch, durch dezentralisierte Prozesse die Effizienz der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung zu erhöhen. Dies ergibt sich aus den verringerten Koordinationsnotwendigkeiten und dem gezielten Instrumenteneinsatz, durch den die verfügbaren Ressourcen jeweils am Ort ihrer höchsten Produktivität eingesetzt werden.

Eine Dezentralisierungsstrategie stößt allerdings heute auf das Problem, daß – außer der kommunalen – die erforderlichen administrativen Ebenen unterentwickelt sind. Dies gilt vor allem für die Regionen als die geeignete Ebene zur Bewältigung der vielfachen überörtlichen, aber nicht landesweiten Aspekte der Bevölkerungs-, Arbeitsmarkt- und Technologieentwicklung sowie der Energie- und Umweltprobleme. Auch unter diesen Gesichtspunkten ist die vorherrschende Tendenz zu einem Abbau der regionalen Ebene kritisch zu bewerten.

4.3 Prozeßorientierte Strategie

Die bisher überwiegend ergebnisorientierte Planung hat den Planungsprozeß vor allem als Problem der Entwicklung von formalen Verfahrensregelungen aufgefaßt. Vor allem für die Landesebene ergibt sich aus den wachsenden Mitgestaltungswünschen der Bevölkerung und der zunehmenden Kritik an den heutigen Mustern politischer Entscheidungsfindung die Aufgabe der Entwicklung neuer kooperativer und flexibel handhabbarer Planungsprozesse. Bei dezentralisierter Planungsorganisation werden Prozesse selbst vorwiegend auf

dezentraler Ebene ablaufen. Die Funktion der Planung auf Landesebene wird dabei vorwiegend in der Beratung der dezentralen Planungsträger zu sehen sein. Als wesentliche Beratungsaufgaben der Landesentwicklungsplanung kommen in Betracht:

- die Bestimmung von Schwerpunkten und Prioritäten der Planung,
- die Entwicklung eines Dialogs in der Öffentlichkeit über Ziele, Prozesse und Instrumente der Planung,
- die Koordination zwischen betroffenen Fachplanungen und mit überregionalen Planungsaufgaben,
- die Finanzierungsplanung,
- Probleme der Planungsmethodik.

Im Rahmen einer prozeßorientierten Strategie gewinnen Selbststeuerungsmechanismen an Entfaltungsspielräumen. Damit wachsen die Handlungsfreiräume dezentraler Entscheidungsträger.

Die prozessualen Defizite haben bereits in der Vergangenheit die Legitimationsbasis der Planung in Frage gestellt; für die zukünftige Politik gewinnen sie fundamentale Bedeutung:

- Ausreichend ist in Zukunft nicht mehr eine reine Mitsprachemöglichkeit der Bevölkerung bei Entscheidungen über administrativ erarbeitete Alternativen in gesetzlich vorgeschriebenen Bereichen; erforderlich ist vielmehr eine Kooperation zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit bereits in der Phase der Problemerkennung und die Schaffung möglichst großer Freiräume für eine nicht-administrative Realisierung der erarbeiteten Lösungen.
- Den Möglichkeiten der individuellen Identifizierung mit den letztlich getroffenen Entscheidungen kommt steigende Bedeutung zu. Dies schließt ein, daß die Politik negative Entscheidungen oder die Nichtrealisierung von Projekten nicht generell als Niederlage oder Versagen empfindet, sondern die Konsensfähigkeit von Entscheidungen gleich hoch gewichtet wie die jeweiligen Kriterien der Zielerreichung.
- Schließlich zeichnet sich als wesentliches Merkmal zukünftiger öffentlicher Teilnahme an politischen Prozessen ab, daß die in der Vergangenheit diesen Prozeß bestimmende organisierte Öffentlichkeit der Parteien und Verbände in wachsendem Umfang durch zeitlich, sachlich und räumlich begrenzte Zusammenschlüsse nichtorganisierter Bevölkerungsgruppen ergänzt wird.

Auf diese neuen Anforderungen kann die Planung nur durch flexible Handhabung prozessualer Regelungen und durch prinzipielle Offenheit gegenüber bürgerschaftlichen Initiativen angemessen reagieren.