

K.-H. HÜBLER

**Kritik zum strategischen Ansatz der Bundesraumordnung\*****Vorschläge einer Umorientierung***Vorbemerkungen*

Dem nachfolgenden Beitrag liegt der Inhalt eines Referates zugrunde, das der Verfasser anlässlich eines vom Deutschen Institut für Urbanistik gehaltenen Seminars für Mitarbeiter aus der Stadt-, Regional- und Landesplanung am 12. November 1978 in Berlin gehalten hat. Das Manuskript wurde im November 1978, also vor Veröffentlichung des Raumordnungsberichtes 1978 der Bundesregierung, der Schriftleitung eingereicht.

Der nachfolgende Beitrag bezieht sich hauptsächlich auf die Raumordnungspolitik des Bundes; die Mehrzahl der Feststellungen trifft jedoch - wenn auch mit graduellen Unterschieden - für die Landes- und zum Teil auch für die Regionalplanung zu. Im Rahmen dieses Referates war es aus zeitlichen Gründen nicht möglich, die unterschiedlichen Gegebenheiten in den Bundesländern und in der Regionalplanung systematisch darzustellen und zu bewerten.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert:

- I. Versuch einer Bilanz einer rd. dreizehnjährigen Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland.
- II. Zu den Ursachen des Vollzugsdefizites.
- III. Zur Notwendigkeit einer komplexen Raumordnungs- und Landesentwicklungspolitik aus der Perspektive des Jahres 1978.
- IV. Vorschläge für Veränderungen.

*I. Versuch einer Bilanz einer rd. dreizehnjährigen Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*

Eine Bilanzierung der Ergebnisse rd. dreizehnjähriger Raumordnungspolitik des Bundes (1965 = Erlass des Raumordnungsgesetzes des Bundes), das heißt eine Gegenüberstellung von Soll und Haben, kann im Zusammenhang dieses Referates nur holzschnittartig erfolgen; nicht zuletzt auch deshalb, weil bisher sowohl bei den dafür notwendigen Informationen als auch bei den anzuwendenden Verfahren einer solchen Evaluierung Lücken vorhanden sind.

Ungeachtet dieser Vorbehalte lassen sich die folgenden Feststellungen treffen:

- a. Das Hauptziel der Raumordnungspolitik, unterschiedliche Lebensbedingungen in den dicht besiedelten Gebieten und den zurückgebliebenen Gebieten einander anzugleichen (Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder Abbau von Disparitäten), ist nicht erreicht. Unterschiede sind - je nachdem, welche Maßstäbe angelegt werden - vielfach nicht geringer geworden (sieht man von bestimmten Bereichen der Infrastrukturausstattung ab), sondern gleich geblieben oder haben sich zum Teil vergrößert. Die Diskrepanz zwi-

schen den Zielnormen des ROG für zurückgebliebene Gebiete und der Realität ist im Evaluierungszeitraum nicht geringer geworden; für einzelne Bereiche muß teilweise sogar eine Vergrößerung der Abstände festgestellt werden (die unterschiedlich hohen Arbeitslosenquoten, Qualität der Arbeitsplätze und anderes mehr)<sup>1</sup>.

- b. Lösungen im Sinne der Zielsetzungen des ROG für die (überlasteten) Verdichtungsgebiete sind insgesamt nicht erreicht. Verwiesen sei auf die Problematik der Zersiedlung im Umfeld und die damit einhergehende flächenmäßige Ausdehnung der Agglomerationen, die Wandlungsvorgänge in den Agglomerationen, Umweltbeeinträchtigungen, Zerstörung von Freiflächen und dergleichen<sup>2</sup>. Wenn in einigen Verdichtungsgebieten der Problemdruck nachgelassen hat, dann nicht deshalb, weil Raumordnung, Landes- und Regionalplanung und auch die Bauleitplanung adäquate Lösungen erreicht haben, sondern vor allem deswegen, weil reduziertes Wirtschaftswachstum und Bevölkerungsrückgang andere Perspektiven eröffnet haben.
- c. Die im ROG bereits angelegte „Austarierung“ von ökonomischen, gesellschaftlichen und ökologischen Erfordernissen (§ 1 Abs. 1 ROG) ist bei Entscheidungen des Bundes, aber auch bei denen der Länder und der Regionen keinesfalls im Sinne einer gleichgewichtigen Berücksichtigung dieser Aspekte geändert worden; die Überbetonung ökonomischer Erfordernisse, sei es im Verkehrs- oder im Energiebereich oder anderswo, ist nach wie vor signifikant.
- d. Die Absichten des Gesetzgebers bei Erlass des ROG können wie folgt zusammengefaßt werden: Staatliche Aktivitäten, die aus anderen als aus raumordnerischen Gründen (sektori-

1 Es soll an dieser Stelle auf eine Dokumentation der Einzelbelege zu dieser Feststellung verzichtet werden. In einer Reihe von zurückgebliebenen Regionen besteht m.E. schon seit längerem eine realistischere Sicht der Möglichkeiten zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse als bei Landesregierungen (vgl. z.B. die jüngst versuchte Erfolgsbilanz bayerischer Landesentwicklungspolitik, in: Pressedienst des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 11.10.1978: „Staatsminister Dick: Das Landesentwicklungsprogramm hat gegriffen.“) und der Bundesregierung. In einigen der betroffenen Regionen sind die aus Durchschnittswerten gebildeten Zielnormen schon verlassen und wesentlich „bescheidener“ Zielsetzungen formuliert worden. Vgl. z.B. INFO der Region Trier H. 1/1978: „Die Stabilisierung der Bevölkerung auf einem niedrigeren Niveau“; die „Stabilisierung“ der Arbeitslosenquote bei 6 bis 7% (rd. 50 v.H. über dem Landes- und Bundesdurchschnitt) wird bereits als ein Erfolg gewertet. Vgl. ferner die Forderungen, die G. Seele zur Entwicklung Ostfrieslands stellt: Anmerkungen zur Strukturpolitik in Ostfriesland. In: Seminarberichte der Gesellschaft für Regionalforschung, vom Februar 1977, veröffentlicht 1978, S. 279.

2 K. Allen u.a.: Regionale Förderungsmaßnahmen in der Europäischen Gemeinschaft - eine vergleichende Untersuchung. IIM. - Berlin 1978; ferner K. Allen; Ch. Hull; D. Yuill: Options in regional incentive policy. - Berlin 1978. - IIM - Papers/78-5.

ralen Gründen) ohnehin vollzogen werden, im Sinne der Ziele und Grundsätze der Raumordnung (§§ 1 und 2 ROG) zu beeinflussen. Die Mehrzahl der dafür in Betracht kommenden Aktivitäten (Mittel oder Maßnahmen) waren und sind Incentives und Infrastrukturmaßnahmen. Der Gesetzgeber ging von der Vorstellung aus, durch einen solchen indirekten Weg der Beeinflussung, der weitgehend als systemkonform bezeichnet werden kann, im wesentlichen Zuwächse (Bevölkerung, Arbeitsplätze, Investitionen) anders als dem seitherigen Trend folgend verteilen oder lozieren zu können. Direkte Eingriffe sind nicht vorgesehen. Es erscheint nunmehr, nachdem Zuwächse nicht oder kaum noch (planerisch) zu verteilen sind, fragwürdig, ob eine Politik, die nur mit solchen indirekt arbeitenden Instrumenten (incentives) operiert, überhaupt noch realistisch ist. Zum anderen steht die Beantwortung der Frage noch aus, ob überhaupt und in welchem Umfang es im „Wachstumszeitalter“ gelungen ist, Investitionen von privaten Unternehmen und Standortentscheidungen von Haushalten durch incentives und Infrastrukturangebote zu beeinflussen. Bei einer Bilanzierung rd. dreizehnjähriger Raumordnungspolitik wird man nicht umhin kommen, festzustellen, daß die „planerische Zuwachsverteilung“ schon im „Goldenen Zeitalter“ des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums relativ untauglich war, jetzt aber mangels Zuwächse möglicherweise obsolet ist.

e. Bleibt schließlich bei einer solchen Bilanz zu fragen, inwieweit die im ROG angelegten Maßnahmen/Instrumente operationalisiert und anwendbar gemacht werden konnten. Dazu drei Hinweise:

- Bis heute ist es nicht gelungen, auch nur einen Schritt in Richtung auf eine Vereinheitlichung von Planungsräumen der einzelnen Planungs- und Maßnahmenträger des Bundes zu geben<sup>3</sup>. Ähnliche Diskrepanzen, die seit Erlass des ROG nicht wesentlich verringert wurden, bestehen zwischen Bund und Ländern (Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogrammes und Planungsregionen der Länder u.a.);
- bis heute liegt die im § 4 Abs. 1 ROG zwingend geforderte zusammenfassende Darstellung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes nicht vor;
- eine Koordinierung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes (§ 4, Abs. 1 ROG) wird zwar oft in Regierungsberichten und Antworten im Parlament behauptet. Das Bundesraumordnungsprogramm in seiner verabschiedeten Fassung, die Entscheidung der Bundesregierung über die Energiepolitik oder die Realität der letzten Konjunkturprogramme beweisen jedoch das Gegenteil<sup>4</sup>.

3 Vgl. dazu das Heft 1/1976 der Informationen zur Raumentwicklung, in dem das Ausmaß der bisherigen Abstimmungsergebnisse dargestellt wird und das keinesfalls Anlaß zu einer Feststellung erfolgreicher Koordinierungsbemühungen zu bieten vermag.

4 Vgl. dazu beispielhaft:  
H. Schatz: Politische Planung im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. - Göttingen 1974. = Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 27./K. Roesler; W. Stürmer: Koordinierung in der Raumordnungspolitik. - Göttingen 1975. = Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 61./F.W. Scharpf;

Bleiben also auch bei dem Versuch der Bilanzierung der Anwendung raumordnerischer Instrumente oder Mittel Zweifel - um das vorsichtig zu formulieren -, ob eine Gesetzeserfüllung testiert werden kann.

Weitere Vergleiche - etwa die Ergebnisse der Bund-Länder-Abstimmung (§ 8 ROG) in der Praxis (diese wären relativ einfach darzustellen am Bundesraumordnungsprogramm oder an den Entschlüssen der Ministerkonferenz für Raumordnung oder an den Landesentwicklungsplänen) oder die Ausrichtung der Raumordnungspolitik auf die europäische Einigung (§1, Abs. 3 ROG) (vgl. dazu den Konkretisierungsgrad der Ergebnisse der vom Europarat veranstalteten Europäischen Raumordnungsministerkonferenzen oder die Konflikte zwischen EG-Regionalpolitik oder Agrarstrukturpolitik und Raumordnung) würden zu ähnlichen Ergebnissen führen wie die oben beschriebenen.

Nun ergibt sich ein wichtiges Argument gegen diese Bilanzierung: Im Raumordnungsgesetz sind an keiner Stelle Termine fixiert; das heißt, es ist nicht festgelegt, bis wann diese Ziele des ROG realisiert werden müssen. Das Argument der Regierung<sup>5</sup>, man sei auf dem besten Weg dahin, ist zwar verständlich, aber 13 Jahre nach Erlass dieses Gesetzes keinesfalls plausibel. Und wenn die Regierung zu der Einsicht gelangt wäre, das ROG sei - gegebenenfalls partiell - nicht zu vollziehen, so hätte es an ihr gelegen, Änderungsvorschläge dem Parlament vorzulegen, die sich nicht nur auf eine Änderung des § 11 ROG (Verlängerung des Berichtszeitraumes für die Vorlage des Raumordnungsberichtes an den Deutschen Bundestag) beziehen.

Wie eingangs angemerkt, beziehen sich diese Feststellungen zunächst auf die Bundesebene. In vielerlei Hinsicht sind sie jedoch in gleicher Weise auch für die Mehrzahl der Bundesländer und auch für die Regionen zutreffend. Freilich sind bei der Beurteilung des Standes der Landesentwicklungspolitik Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern durchaus feststellbar, die nicht nur durch unterschiedliche Strukturbedingungen begründet werden können (zum Beispiel Nordrhein-Westfalen und Bayern), sondern auch durch die jeweiligen landespolitischen Rahmenbedingungen und das Ausmaß des jeweiligen Vollzugsdefizites. Es ist hier aus Platzgründen auf eine ins einzelne gehende Analyse des Planungsstandes der 11 Bundesländer zu verzichten.

Implizit verbunden mit der jeweiligen Situation der Landesentwicklung ist die Regionalplanung (sieht man einmal von

B. Reissert; F. Schnabel: Politikverflechtung I. - Kronberg 1976. Dies.: Politikverflechtung II. - Kronberg 1977./F.W. Scharpf; F. Schnabel: Steuerungsprobleme der Raumplanung. - Berlin 1977. = IIM - Papers/77-12./K.-H. Hübler: Ein Gesetzesauftrag und seine Problematik. In: Raumordnung auf neuen Wegen. - Bonn 1975. = Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, H. 112.

5 So der Tenor der Antwort der Bundesregierung 1977 (BT-Drs. 8/275) auf eine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU (BT-Drs. 8/204): „... die Bundesregierung verfolgt mit Interesse die seit Verabschiedung des Bundesraumordnungsprogrammes einsetzende Diskussion im Bereich der Wissenschaft, sie beschäftigt sich intensiv mit der Prognose und Folgerungen veränderter ökonomischer und demographischer Rahmenbedingungen usw.“ Politische Handlungen sind, analysiert man diese Antwort, offensichtlich nicht vorgesehen. Vgl. dazu auch die Jahresbilanz vom 20.12.1977 des BMBau: Raumordnungspolitik fand danach 1977 beim BMBau oder beim Bund nicht statt.

einigen Unterschieden deswegen ab, weil aus historischen Gründen in einigen Regionen schon lange Traditionen der Regionalplanung bestehen und das dort vorhandene Potential an personaler und institutioneller Infrastruktur akute Defizite, die auf der Landesebene vorliegen, teilweise verdeckt).

In zwei Veröffentlichungen der letzten Zeit von J. Schulz zur Wiesch<sup>6</sup> und E.-H. Ritter<sup>7</sup> ist die derzeitige Situation hinreichend genau analysiert; diese Analyse zeichnet meines Erachtens ein treffendes Bild der Situation.

## II. Zu den Ursachen des Vollzugsdefizits

Der Versuch, auf dem Weg über eine Evaluierung bisheriger Raumordnungspolitik die Ursachen für das Vollzugsdefizit zu ermitteln, erscheint derzeit aufgrund des unzureichenden wissenschaftlichen Erkenntnisstandes zum Problem der Wirkungsforschung (Program Impact Evaluation) im Bereich der Raumordnung nicht möglich. H. Wollmann und G.M. Hellstern<sup>8</sup> haben jüngst den Sachstand hierzu dargestellt. Dessen ungeachtet sind in den letzten Jahren eine Reihe von Untersuchungen durchgeführt und Erfahrungen aus der Planungspraxis dokumentiert worden - mit zum Teil sehr verschiedenen Ansätzen -, die zumindest eine näherungsweise Identifikation der Ursachen zulassen. Diese Ursachen, nicht immer empirisch hinreichend belegt, werden von mir wie folgt zusammengefaßt:

1. Als Ursachen für das Nichterreichen der Ziele ist vor allem die sogenannte Tendenzwende (Rückgang der Einwohnerzahlen, Stagnation oder nur geringfügiges wirtschaftliches Wachstum<sup>9</sup>) verantwortlich zu machen.

2. „Die Tatsache, daß die räumlichen Fehlentwicklungen im Grunde Ausdruck der gegebenen Verteilung von gesellschaftlichem Reichtum und wirtschaftlicher Macht sind, besagt aber auch, daß ihnen mit bloßen Bürgerprotesten letztlich ebensowenig beizukommen ist wie mit herkömmlichen Mitteln raumbezogener Politik<sup>10</sup>.“

Diese Aussage kann als Forderung so interpretiert werden, daß erst eine Änderung in der Verfügungsmacht über die Produktionsmittel eine adäquate Raumnutzungspolitik ermöglicht. Allerdings sind solche Forderungen bisher weder empirisch begründet, noch gibt es Beispiele, mit denen belegt werden könnte, daß nach einer Vergesellschaftung der Produktionsmittel räumliche Entwicklungsprobleme gelöst sind.

3. Schließlich wird von verschiedenen Wissenschaftlern der Komplex der Politik- und Planungsverflechtung, vor allem in vertikaler Hinsicht, als eine wichtige Ursache für die geringe Wirksamkeit der Raumordnungspolitik (im Sinne der Zielsetzungen) bezeichnet<sup>11</sup>.
4. Eine weitere Ursache für die bisherige Situation wird schließlich in dem hohen Konsensbedarf der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung gesehen sowie in der Unmöglichkeit, das große Konfliktpotential, das überwiegend durch die Verfassungsstruktur der Bundesrepublik (Art. 65 GG, vertikale Planungsebenen usw.) begründet ist, zu verringern<sup>12</sup>.
5. Weitere Ursachen werden auch in der nicht ausreichenden Eignung der der Raumordnung und Landes- und Regionalplanung derzeit zur Verfügung stehenden Instrumente gesehen<sup>13</sup>. Es wird die Eignung der Instrumente bezweifelt, ohne daß der Gesamtanspruch dieser Planungsform kritisch reflektiert oder in Zweifel gezogen

6 J. Schulz zur Wiesch: Regionalplanung ohne Wirkung? In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 17. Jg. (1977) 1. Halbjahresbd.

7 E.-H. Ritter: Regionale Entwicklungsplanung zwischen staatlicher Steuerung und kommunaler Autonomie. In: Innere Kolonisation. (1978) H. 4.

8 H. Wollmann; G.-M. Hellstern: Sanierungsmaßnahmen: Städtebauliche und stadtstrukturelle Wirkungen. - Bonn 1977. = Schriftenreihe „Stadtentwicklung“ des BMBau, Nr. 02.012.

9 So die Bundesregierung in ihrer o.b. Antwort auf die Anfrage der Opposition; ferner der Beirat für Raumordnung in seiner 1976 beschlossenen Empfehlung „Die Gültigkeit der Ziele des Raumordnungsgesetzes und des Raumordnungsprogrammes unter sich ändernden Entwicklungsbedingungen“, a.a.O.;

ferner: die Mehrzahl der Beiträge in der „Stadtbauwelt 57“ (vom 31.3.78) u.a. von Afheld, Fürst, Ganzer, Reuter und Roesler; ferner: W. Selke: Bevölkerung im Raum. In: Innere Kolonisation. (1978) H. 1.

Obwohl in den letzten Jahren die Erreichung des Ziel „gleichwertige Lebensverhältnisse“ mit den traditionellen Mitteln der incentives und Infrastrukturvorleistungen immer mehr in Frage gestellt werden muß, werden von den amtlichen Stellen der Raumordnung und Landesplanung diese Ziele nach wie vor nicht in Frage gestellt (vgl. dazu auch K.-H. Hübler: Chancen und Gefahren für die Entwicklung des ländlichen Raumes. In: Der Landkreis. 46. Jg. (1976)). Statt dessen wird beim Bund vor allem von der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (offensichtlich als eine Form der Ersatzvornahme für das zuständige Bundesministerium) eine Vielzahl von Vorschlägen veröffentlicht (innovationsorientierte Regionalpolitik, Standortverlegung von öffentlichen Einrichtungen u.v.a.m.), mit

deren Hilfe diese gleichwertigen Lebensverhältnisse erreicht werden sollen, über deren Ausmaß an Wirkungen bei einer möglichen (und keinesfalls gesicherten) Realisierung im Hinblick auf die Zielsetzungen jedoch erhebliche Zweifel angemeldet werden müssen.

Es kann an dieser Stelle der gegenwärtige Stand zur Diskussion „Gleichwertige Lebensverhältnisse versus funktionsräumliche Arbeitsteilung“ nicht aufgearbeitet werden. Allerdings erscheint ein Hinweis wichtig: Der für den Umweltschutz zuständige Bundesminister hat am 30.10.1978 in einem Vortrag im Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Universität Köln die seitherige Interpretation des Begriffes „gleichwertige Lebensverhältnisse“ ernsthaft in Frage gestellt (unveröffentlichtes Vortragsmanuskript); es wird abzuwarten sein, ob dadurch die relativ festgefahrene Diskussion zu diesen Sachverhalt einen neuen (politischen) Impuls erhält.

10 Für eine arbeitnehmerorientierte Raumordnungs-, Regional- und Kommunalpolitik. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. (1977) H. 12. S. 1509;

vgl. dazu die Besprechung dieses Beitrages vom Verfasser in: Raumforschung und Raumordnung. (1978) H. 1-2, S. 75; ferner: H. Bodenschatz; A. Evers; F.M. Fester; T. Harlander: Alternativen? In: ARCH + (1978), H. 39, S. 9.

11 Vgl. die Arbeiten von F. Scharpf, B. Reissert und F. Schnabel: Politikverflechtung I und II, a.a.O.

12 F. Scharpf; F. Schnabel: Durchsetzungsprobleme der Raumordnung im öffentlichen Sektor. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1978) H. 1. In ähnlicher Richtung ist auch die im gleichen Heft von F. Wäger veröffentlichte Analyse zur Planungsverflechtung zu interpretieren.

13 K. Ganzer: Raumbedeutende Instrumente für ein Bundesraumordnungsprogramm. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1978) H. 1, S. 49.

wird, sondern nur Zielsetzungen oder Instrumente (Vorangkonzept).

6. *F. Naschold*<sup>14</sup> sieht schließlich die geringe Beteiligung der Raumopfer (dies sind nach seiner Auffassung insbesondere Arbeitnehmer in peripheren Gebieten, handwerkliches und kaufmännisches Kleinbürgertum und die kleinen Einzelkapitalien) in Verbindung mit der geringen politischen Thematisierung der staatlichen Planung als eine wesentliche Ursache der bisherigen Ineffizienz der Raumordnungspolitik.
7. Damit in engem Zusammenhang stehen die verhältnismäßig geringen personellen Ressourcen der in der Raumordnungspolitik Tätigen bei Bund und den meisten Ländern, der stetige personelle Wechsel<sup>15</sup> und das geringe politische Interesse der Parlamente an einer auf Durchsetzung angelegten Raumordnungsexekutive. Zwar sind in den letzten Jahren erhebliche Haushaltsmittel zur Untersuchung raumordnungspolitisch bedeutsamer Fragestellungen seitens des Parlamentes bereitgestellt worden. Dies hat jedoch zur Folge, daß der Berg der vorliegenden Gutachten noch größer und die Umsetzung wissenschaftlicher Ergebnisse in raumordnungspolitisches Handeln offensichtlich noch geringer als früher geworden ist.
8. Da seitens der Bundesregierung - aber auch bei der Mehrzahl der Länder - kein akutes politisches Interesse an konkretem raumordnerischem Handeln besteht, befaßt sich diese wiederum vielfach mit Schau- oder Marginalproblemen<sup>16</sup> und spart politische Spannungsfelder weitgehend aus<sup>17</sup>. Läßt sich dies nicht umgehen, so werden in der Regel Kompromisse auf sehr hohem Abstraktionsniveau geschlossen<sup>18</sup>, die

in der Sache zu keiner Entscheidung führen, allenfalls die Ausführenden dieser Kompromisse wiederum zu Auseinandersetzungen über Nebenprobleme anhalten.

9. Die Vielfalt von raumordnerischen Begriffen und Vorstellungen und auch von administrativen Regelungen bei Bund und Ländern, die oft sachlich nicht begründet werden können, hat bisher eine Transparenz für diesen Politikbereich verhindert. Auch einem „informierten Bürger“ ist die Vielzahl der rein technokratischen Regelungen<sup>19</sup> nicht verständlich zu machen.
10. Ein weiterer Grund mag die in der Raumordnung und Landesplanung verbreitete „Wissenschaftsgläubigkeit“ sein. Während in diesem Politikbereich seit 15 Jahren mit Intensität über Mindesteinzugsbereiche von zentralen Orten gestritten wird, ein Gutachten durch das nächste Gegengutachten abgelöst wird, wurde in anderen Politikbereichen bei mindestens ebenso großen Theoriedefiziten (Konjunkturpolitik, Umweltpolitik oder Verkehrspolitik) gehandelt, das heißt, es wurden politische Entscheidungen vollzogen. In der Raumordnung und Landesplanung hingegen sind, da der Handlungsdruck auch nie den Raumordnungsminister unmittelbar erreicht, sondern zunächst die Fachminister, durch zögernde und abwartende Haltungen Handlungsspielräume aufgegeben worden.

Sicher könnte die Liste dieser Ursachen noch verlängert werden. Einige der hier dargestellten Ursachen stehen in unmittelbarem Zusammenhang zueinander. Auch die Frage nach Ursache und Wirkung ist bei der Mehrzahl der aufgeführten Tatbestände nicht eindeutig zu beantworten. Die Beantwortung der Frage, welchen dieser genannten Ursachen besondere Bedeutung zukommt, läßt sich derzeit empirisch nicht beantworten; sie wird auch je nach Standort desjenigen, der die Bewertung vornimmt, unterschiedlich ausfallen. Dessen ungeachtet wäre es sicher schon ein Fortschritt, wenn sich die Verantwortlichen um eine Überprüfung dieser möglichen oder tatsächlichen Ursachen bemühen würden. Ob dies der Fall ist oder ob nach wie vor nur die geänderten Rahmenbedingungen als Ursache akzeptiert werden, vermag ich nicht zu übersehen.

14 *F. Naschold*: Alternative Raumordnungspolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, (1978) H. 1, S. 61.

15 *K.-H. Hübler*: Ein Gesetzesauftrag..., .a.a.O.

16 So hat sich z.B. der Deutsche Bundestag expressis verbis nicht mit dem Inhalt des Bundesraumordnungsprogrammes befaßt; das Parlament wurde - da es sich nicht um ein Gesetzgebungsverfahren handelt - nicht beteiligt. Eine Auswertung der Bundestagsprotokolle (Beantwortung von Anfragen, Behandlung von Raumordnungsberichten) seit Erlass des ROG belegt das geringe Interesse des Parlamentes an diesem Sachgegenstand. Und wenn Debatten geführt wurden, dann entweder auf einer sehr hohen Abstraktionsebene (alle Parteien wollen gleichwertige Lebensverhältnisse) oder auf der Ebene von Detailproblemen. Im Gegensatz dazu ist in einigen Landtagen ein, gemessen an der Aktivität des Bundesparlamentes, größeres Interesse feststellbar (so z.B. in Bayern, Nordrhein-Westfalen).

17 Einen Beleg für diese Feststellung bietet das Bundesraumordnungsprogramm: Nachdem eine Einigung über die Integration der Sektoraufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftspolitik“ (Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a GG) weder bezüglich der Zielsetzungen noch der Abgrenzung der Programmräume oder der Instrumente (z.B. Entwicklungszentren) erreicht werden konnte, wurden Formulierungen in das Programm aufgenommen (z.B. S. 42 ff.), die an Unverbindlichkeit kaum zu übertreffen sind und die Zweifel rechtfertigen, ob überhaupt noch von einem Programm gesprochen werden kann. Ähnliches gilt für andere sektorale Bereiche in gleicher Weise (Agrarstrukturpolitik, Verkehrspolitik, Entwicklungsachsen u.a.).

18 Da die Verfassungsmäßigkeit des Bundesraumordnungsprogrammes nicht überall unumstritten war (in der Phase der Aufstellung des Programmes von 1969 bis 1975), war der Bund bemüht, das Programm einvernehmlich mit den Ländern aufzustellen. Schon relativ früh war jedoch deutlich erkennbar, daß zumindest ein Land diesem Programm nicht zustimmen würde. Dessenungeachtet wurden von diesem ständig neue Forderungen auf „Abschwächung“ gestellt

und vom Bund zumeist akzeptiert. Dieses Land hat jedoch dem Programm zum Schluß dennoch nicht zugestimmt.

19 Ein beredtes Beispiel für diese Feststellung ist der Begriff „Zentraler Ort“. 1968 beschloß die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) ein vierstufiges System von zentralen Orten (abgedruckt im Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung, BT-Drs. V/3958: Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche vom 8.2.1968). Am 15.6.1972 beschloß sodann die gleiche Konferenz, Mittelzentren künftig als zentrale Orte mittlerer Stufe zu bezeichnen (Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung: Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland vom 15.6.72, abgedruckt im Raumordnungsbericht 1972, BT-Drs. VI/3793, S. 146), weil Abstimmungsprobleme mit einem Bundesland entstanden waren. Im Zuge der Verhandlungen über das Bundesraumordnungsprogramm wurde der neue Begriff „Entwicklungszentren“ mangels Einigung zwischen Bund und Ländern eingeführt, die bis heute trotz zahlreicher wissenschaftlicher Gutachten vom Bund m.W. nicht instrumentiert wurden. Einem Laien oder auch einem Politiker ist der Unterschied zwischen einem Mittelzentrum, einem zentralen Ort mittlerer Stufe und einem Entwicklungszentrum kaum verständlich zu machen. Ähnliche Feststellungen lassen sich zu Begriffen wie Ordnungsräume, Entwicklungsachsen, Vorranggebiete, Entlastungszentren u.a. treffen.

Eine Möglichkeit, einen Teil dieser Ursachen, insbesondere soweit es sich um den Bereich der staatlichen Infrastruktur- und „Anreizpolitik“ (incentives) handelt, zu erfassen, bestände in der Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung des Bundes, eine zusammenfassende Darstellung der raumwirksamen Maßnahmen und Planungen (nach § 4 Abs. 1 ROG) vorzunehmen (vgl. Abschnitt 2). Dieser Gesetzesauftrag wurde bisher nicht erfüllt.

### III. Zur Notwendigkeit einer komplexen Raumordnungs- und Landesentwicklungspolitik aus der Perspektive des Jahres 1978

In einer 1978 vom Wissenschaftszentrum Berlin vorgelegten vergleichenden Untersuchung über die Deglomerationspolitiken in den Europäischen Gemeinschaften<sup>20</sup> wird für die Bundesrepublik folgendes festgestellt:

„Aufgrund des hohen Maßes an Dezentralisation innerhalb des Agglomerationssystems (in der Bundesrepublik Deutschland) ist die Begrenzung der großen Verdichtungsgebiete, ihre negativen Verdichtungsfolgen oder des von ihnen ausgehenden inflationären Druckes kein wesentliches Thema, daß die Einführung von Kontrollpolitiken ernsthaft erwogen worden wäre.

Aufgrund des dem deutschen Raum eigenen Gleichgewichtes hat sich das Regionalproblem nie zu einem Problem von hoher nationaler Priorität entwickelt, wie das in Ländern der Fall ist, die unter einer großräumigen Zweiteilung ihrer Raumstruktur leiden.“

Und auch im Raumordnungsbericht 1974<sup>21</sup> sind bereits, wenn auch in sehr viel vorsichtigerer Form, Tendenzaussagen in dieser Richtung gemacht.

Man wird einer solchen Feststellung in der Tat dann zustimmen, wenn man die zu lösenden räumlichen Probleme in der Bundesrepublik in Vergleich zu fast allen anderen Ländern setzt, angefangen von den benachbarten größeren EG-Ländern<sup>22</sup>, fortgefahren bei den benachbarten staatskapitalistischen Ländern des Ostblocks bis hin zu den Entwicklungsländern mit einem zum Teil kaum vorstellbaren räumlichen Problempotential.

Aus diesen Feststellungen läßt sich dann die Hypothese ableiten, daß es einer Raumordnungspolitik auf Bundesebene und möglicherweise auch auf der Landesebene eben (bei bisher ohnehin nicht nachweisbaren Ergebnissen) nicht bedarf, da offenbar auch andere Regelmechanismen (föderales System, Mehrheitswahlrecht und „regional verpflichtete“ Abgeordnete) die Mindesterfordernisse eines regionalen Ausgleiches sicherstellen und darüber hinausgehende Aufgaben offenbar ohne Veränderung der grundsätzlichen Rahmenbedingungen nicht realisierbar sind.

Nun kann ich natürlich den Beweis für diese Hypothese nicht antreten, daß sich die räumliche Struktur in der Bundesrepublik (von der Bundes- bis zur Regionalebene) nicht wesentlich anders entwickelt hätte ohne den insgesamt aufwendigen Raumordnungsapparat. Ich meine, daß bei dem Versuch, eine kritische Analyse der derzeitigen räumlichen Situation in der Bundesrepublik und der Entwicklung dieser seit 1965 vorzunehmen, eine solche Hypothese nicht abwegig ist. Das bedeutet freilich nicht, daß Einzelerfolge und -ergebnisse der Raumordnungs-, Landesentwicklungs- und Regionalpolitik hier übersehen werden sollen. Wenn wir diese jedoch in Verhältnis zu den Zielen setzen, kann sich auch schon daraus eine partielle Beweisführung für die oben genannte Hypothese ergeben.

Versuchen wir die derzeitige planungspolitische Realität mit einigen groben Strichen zu skizzieren, so kommen wir zu folgenden Ergebnissen:

- Beim Bund findet offensichtlich nach dem Kraftakt der Verabschiedung des Bundesraumordnungsprogrammes 1974/1975 eine Raumordnung nicht mehr statt. Sie ist offensichtlich so irrelevant geworden, daß sie im letzten Jahresbericht des zuständigen Ministers keine Erwähnung fand<sup>23</sup>. Einige Ressorts, die mit ihren Planungen und Maßnahmen regelmäßig die Abstimmung mit der Raumordnung verbal betonen, lassen jedoch bei den großen raumverändernden Entscheidungen der letzten Jahre (zum Beispiel Konjunkturprogramm, Energieprogramm, Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG: Wirtschaftsstruktur, Agrarstruktur) eine raumordnerische Mitwirkung (§ 4 Abs. 1) nicht oder nur marginal erkennen.
- Opposition<sup>24</sup>, Gewerkschaften<sup>25</sup>, der Sachverständigenrat für Umweltfragen<sup>26</sup> oder die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel<sup>27</sup> beklagen diesen Sachverhalt; jedoch Anzeichen einer Aktivierung oder Fortführung der Anfang dieses Jahrzehnts begonnenen Aktivitäten mit politischer Relevanz sind nicht erkennbar. Eine „Rückzugsstrategie“ der Bundesregierung wird aus der Beantwortung der Kleinen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion (Bundestagsdrucksache 8/204) deutlich.
- Und auf der Ebene der Länder ist die Situation insgesamt sicher nicht viel anders einzuschätzen. Zwar mit Unterschieden in den einzelnen Ländern, aber in der generellen Tendenz in der gleichen Richtung zielend. Nach der Verabschiedung des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms im Jahre 1975 sind insgesamt keine richtungsweisenden Konzepte zur Landesentwicklung mehr entwickelt und rea-

23 Jahresbericht BMBau 1977, a.a.O.

24 Weitergehende politische Aktivitäten der Opposition in diesem Zusammenhang als die der o.b. Kleinen Anfrage, einige Papiere z.B. zur Problematik ländlicher Gebiete, die außerhalb des Parlamentes verwendet werden, sind nicht bekannt.

25 Forderungen des DGB zur Raumordnung anläßlich des 10. Ordentlichen Bundeskongresses 1975; in Vorschlägen des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung (o.J.) ist ein regionaler Bezug unmittelbar nicht enthalten.

26 Umweltgutachten 1978, BT-Drs. 8/1978, S. 339 ff.

27 Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission, veröffentlicht durch den BMA. - Bonn 1976. S. 305 ff.

20 R. Wettmann u.a.: Deglomerationspolitiken in den europäischen Gemeinschaften. Eine vergleichende Untersuchung. Hrsg.: IIMV. - Berlin 1978.

21 Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung. = Schriftenreihe „Raumordnung“ des BMBau, Nr. 06.004, S. 20, Analyse von 8 Großregionen.

22 Vgl. dazu z.B. die Darstellungen in H. Hellberg u.a.: Die Entwicklung der Siedlungsstruktur in Europa. - Bonn 1977. = Schriftenreihe „Raumordnung“ des BMBau, Nr. 06.015.

lisiert worden. Der Versuch, Landesplanung in Richtung auf eine Landesentwicklungspolitik fortzuentwickeln (NRW-Programm, Hessen-Plan, Versuche in Niedersachsen u.a.), das heißt, neben den räumlichen Bezügen auch Finanz- und Zeitbezüge festzulegen, wurde abgebrochen. Die sektoralen Planungen wurden hingegen in den letzten Jahren weiter verbessert und noch besser gegen ressortübergreifende Anforderungen „abgeschottet“. Nun könnte man dagegen einwenden, daß nun die Phase der Implementierung dieser Programme angebrochen sei. Jedoch: die Mehrzahl der Raumordnungs- und Landesentwicklungsprogramme ist mittlerweile zeitlich soweit überholt, daß sie keinesfalls als richtungsweisende politische Programme verwendet werden können.

- Die maßgebliche Reduzierung der Planungskompetenzen des ältesten Regionalverbandes in Deutschland, des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, die Diskussion über die Auflösung des Großraumverbandes Hannover und des Umlandverbandes Frankfurt, die Stellung der Regionalverbände in Baden-Württemberg oder die Tatsache, daß die Hessische Landesregierung die Feststellung oder Genehmigung der hessischen Regionalpläne „auf Eis“ gelegt hat, mögen weitere Indizien dafür sein, daß die Landespolitiker auch mit der Regionalplanung wenig im Sinn zu haben scheinen. Auch hier mag es sicher durchaus Unterschiede in den Ländern und in der Bewertung der Sachverhalte geben, die jedoch insgesamt nur wenig an der Feststellung ändern können, daß auch auf der Ebene der Regionalplanung Stagnation sichtbar oder Rückzugsstrategien eingeleitet werden<sup>28</sup>.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß derzeit weder auf Bundesebene noch auf Landesebene politische Absichten erkennbar wären, Raumordnungspolitik, Landes- und Regionalentwicklung wesentlich zu aktivieren, zum Beispiel eine Reihe der Ursachen zu beseitigen, die in Abschnitt II. dieses Beitrages genannt wurden.

Es stellt sich dann die Frage, ob bei umstrittener Aufgabenstellung, nicht sichtbaren politischen Absichten und mangelnden Erfolgsaussichten Raumordnung und Landesentwicklung nach alten Mustern weiter betrieben werden sollen? Ich meine - insbesondere in einer mittelfristigen Perspektive - nein!

Zwei Extremvarianten sollen den Gestaltungsbereich alternativer Lösungen aufzeigen:

- a. Aufgabe des umfassenden Anspruchs auf ressortübergreifende, integrative Koordinierung aller raumwirksamen Planungen und Maßnahmen. Änderung der entsprechenden Gesetze dahingehend, daß raumordnerische Ziele von den Fachressorts eigenständig im Rahmen üblicher Entscheidungsprozesse zu berücksichtigen sind, Verzicht auf umfassende Programme, Auflösung der entsprechenden Verwaltungsstellen bei Bund, Ländern (und in den Regionen).
- b. Ebenfalls Verzicht auf umfassende Programme oder deren Fortschreibungen; Tätigwerden der Raumordnung jeweils nur zur Lösung von vorhandenen oder voraussehbaren

spezifischen räumlichen Entwicklungsproblemen auf der jeweiligen Ebene; Entwicklung von jeweils sehr viel stärker als bisher regions- und problemspezifischen Lösungen (im Gegensatz zu bisherigen verbalen Gesamtstrategien). Gedankliche Ansätze für eine solche Alternative wären aus den jetzt schon gebräuchlichen Instrumenten Umweltverträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren (in einigen Bundesländern wie zum Beispiel in Bayern gebräuchlich) herzuleiten.

#### IV. Vorschläge für Veränderungen

Die in den Abschnitten I bis III dieses Beitrages dargestellten Überlegungen begründen ein Plädoyer für Veränderungen. Es ist dabei zu bedenken, daß mit Zielen und Strategien, die Ende der fünfziger Jahre überlegt<sup>29</sup>, Mitte der sechziger Jahre verbindlich festgelegt (ROG und Landesplanungsgesetze der Länder) wurden und deren Realisierung oder deren Vollzug bis heute versucht worden ist, nach meiner Einschätzung in den achtziger Jahren die dann anstehenden Probleme nicht zu lösen sein werden.

Es bleibt - vielleicht etwas überzeichnet - festzustellen, daß mit diesen Instrumenten, die sich in Form von umfassenden Programmen und Plänen manifestieren, jeweils versucht wird, die Probleme von gestern zu lösen, ohne daß die von heute oder morgen überhaupt erfaßt sind. Meines Erachtens haben Bund und die Mehrzahl der Länder die Chance während der Zeit des Wachstums vertan, Raumordnung zu einem Instrument politischer Planung in unserem zum Teil marktwirtschaftlich organisierten Wirtschafts- und Gesellschaftssystem auszubauen<sup>30</sup>. Ob dies auch im Zusammenhang mit der Anfang der siebziger Jahre von Bund und den Ländern begonnenen und dann jäh abgebrochenen anspruchsvollen Aufgaben- und Ressourcenplanung in Zusammenhang steht, mag dahingestellt bleiben.

Ob eine solche Chance im Zeitablauf wiederkehren kann, vermag ich nicht zu prognostizieren. Derzeit sehe ich keine Anzeichen dafür. Andere Politikbereiche haben den Bereich

29 Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Sachverständigenausschusses Raumordnung (SARO-Gutachten). - Stuttgart 1961.

30 So hatte z.B. die Bundesregierung im Raumordnungsbericht 1968 (BT-Drs. V/3958) - erstmals in einem amtlichen Bericht der Regierung - eine Prognose bis 1985 veröffentlicht, die im nachhinein als realistisch zu bezeichnen ist. Es war z.B. prognostiziert, daß „die Neigung der wachstumsintensiven Industrien, Zweigbetriebe zu errichten, vermutlich ab etwa 1975 stark“ zurückgeht. Zwei Anmerkungen erscheinen zu diesem Beispiel nützlich:

- a. Die Bundesregierung hat aus dieser „Status-quo“-Prognose nicht die Folgerungen gezogen, die möglich gewesen wären, sondern ihre regionale Wirtschaftspolitik mit weitgehend althergebrachten Zielsetzungen weitergeführt und lediglich die äußere Form verändert (Regionale Aktionsprogramme, später Gemeinschaftsaufgabe aufgrund der Verfassungsänderung des Art. 91 GG).
- b. Der methodische Vorsprung der Raumordnung und Planung war damals sowohl beim Bund als auch bei den meisten Ländern und bei einigen Regionalplanungsträgern deutlich; er ist zwischenzeitlich durch den Ausbau von Planungskapazitäten in fast allen Fachressorts trotz eines unverhältnismäßig hohen Forschungsaufwandes im Bereich der Raumordnung und Landesplanung längst zusammengeschumpft oder dahingeschmolzen.

28 Vgl. dazu: Innere Kolonisation. (1978) H. 4, insbesondere die Beiträge von E.-H. Ritter, a.a.O., und J. C. Tesdorpf: Regionalplanung in Baden-Württemberg: In der Zerreißprobe, S. 142 ff.

Raumordnung, obwohl erst sehr viel später als prioritäre politische Aufgabe erkannt, längst überflügelt. Und dies betrifft sowohl das entstandene öffentliche Bewußtsein als auch die Stellung in der Rangfolge der politischen Prioritäten der Entscheidungsträger. Beispiele hierfür sind die Umweltpolitik, die eine beachtliche Eigendynamik entwickelt hat, oder auch die Gesundheitspolitik. Raumordnungspolitik ist hingegen für viele Politiker allenfalls noch eine „lästige“ Pflichtaufgabe.

Festzustellen ist weiter, daß eine Reihe von politischen Aufgaben, die raumwirksam oder raumbedeutsam sind, durch den großen Raster eines Bundesraumordnungsprogrammes, durch die Maschen von Landesraumordnungsprogrammen und -plänen hindurchfallen,

- weil die „Maschenweite“ auf der jeweiligen Ebene zu groß ist,
- weil diese Programme und Pläne sehr schwerfällig und zeit-  
aufwendig aufgestellt werden und
- weil eine Reihe von politischen Entscheidungsfällen zum Zeitpunkt der Aufstellung dieser Programme noch nicht erkennbar waren,

und wenn noch weiter festgestellt werden kann, daß solche Programme zum Zeitpunkt der Verbindlichkeitserklärung (trotz automatisierter Datenverarbeitung und anderen technischen Möglichkeiten) im Regelfall schon überholt sind, stellt sich in der Tat die Frage nach der Brauchbarkeit solcher Werke für politische Entscheidungsprozesse. Ich bezweifle diese Brauchbarkeit für die politische Entscheidungspraxis nach den Erfahrungen der letzten Jahre (von einzelnen Ausnahmen abgesehen).

Ich könnte mir dann als Alternative die folgenden Aufgaben und Funktionen einer räumlich determinierten Planung für die achtziger Jahre vorstellen:

1. Die Raumordnungs- und Landesplanungsgesetze enthalten weiterhin allgemeine Ziele und Grundsätze für die Entwicklung des jeweiligen Raumes der betreffenden Gebietskörperschaft. Möglicherweise wäre es bis dahin auch möglich, eine präzisere Definition einiger materieller Ziele, wie zum Beispiel Verringerung von Unterschieden in den Lebensverhältnissen, in den Gesetzen vorzunehmen.
2. Die bisher der Raumordnung und Landesplanung obliegenden Koordinierungsfunktionen, die vielfach nicht wahrgenommen wurden oder werden konnten, werden den für die allgemeine Ressortkoordinierung zuständigen Stellen (Kanzleramt, Staatskanzleien und Finanzministerien) übertragen. Der umfassende Planungs- und Programmierungsanspruch wird aufgegeben zugunsten von inkrementalen Planungsansätzen.
3. Diese inkrementalen Planungen beziehen sich
  - auf aktuelle politische Entscheidungsfälle, die räumlich determiniert, relativ kurzfristig zu leisten und problem-spezifisch-orientiert sind. Erforderlich ist, daß diese Entscheidungsfälle nicht isoliert behandelt werden, sondern daß von Wirkungsketten ausgegangen wird. Auf der Bundesebene könnte ich mir, zum Beispiel ausgehend von bekannten Entscheidungsfällen der letzten Jahre, folgende Sachverhalte vorstellen, für die Entscheidungshilfen kaum oder nicht aus dem Bundesraumordnungsprogramm abzuleiten waren:

- Streckenstilllegungsabsichten der Deutschen Bundesbahn;
- großräumige Standortverteilung von Energiegewinnungsanlagen;
- regionale Verteilung der Mittel der Konjunkturprogramme;
- Novelle zum Bundes-Immissionsschutzgesetz und zur TA Luft (Belastungsgebiete).

Dieser Katalog ließe sich gegebenenfalls verlängern und auch auf die Aufgabenstellung der Länder entsprechend übertragen.

- Es wird von der (theoretischen) Vorstellung abgewichen, solche Entscheidungen immer nur im flächendeckenden Blickpunkt (des Bundesgebietes, eines Landes und dergleichen) treffen zu können, sondern implizites Ziel wäre, von den jeweils regions- oder landestypischen Erfordernissen auszugehen. Es würde also zum Beispiel der offensichtlich nicht gangbare Weg vermieden, für alle Regionen zentrale Orte mit bundesweit einheitlichen Merkmalen bestimmen zu wollen, sondern räumliche Planung sollte demzufolge in starkem Maße regionaltypische Unterschiede zulassen, ja diese Unterschiede gegebenenfalls noch unterstützen. Eine solche Abkehr von flächendeckenden Programmen mit genau normierten und vereinheitlichten Zielen könnte den Gestaltungsraum der regionalen Ebene erweitern. Ob ein solches Ziel schon als Förderung des Regionalismus bezeichnet werden soll, kann in dem Zusammenhang nicht erörtert werden.

Diese Vorschläge gelten zunächst für die Bundes- und Landesebene. Gesetzesänderungen wären meines Erachtens bei einer ersten groben Prüfung dieser Überlegungen bei Bund und Ländern erforderlich; die strategischen Ansätze wären wohl zu verändern.

4. Ob die Regionalplanung in heutiger Form im Rahmen solcher Überlegungen noch Bestand haben soll oder ob bei den jetzt fast in allen Ländern vorhandenen Großkreisen gegebenenfalls Lösungen angestrebt werden sollen, wie sie in Niedersachsen jetzt erprobt werden (die Landkreise sind für die Regionalplanung zuständig), bedarf der weiteren Überlegung.

Diese Vorschläge sind in der allgemeinen Planungsdiskussion weder neu noch originell<sup>31</sup>; nur in der Raumordnungs- und Landesplanungsdiskussion der Bundesrepublik ist über solche problemorientierte Planungsansätze bisher nicht diskutiert worden, weil das Hauptaugenmerk der Raumordnungs- und Landesentwicklungspolitik auf Pläne und Programme mit umfassenden Ansprüchen gelegt wurde, die comprehensiven Charakter haben.

Braybrooke und Lindblom beschrieben diesen inkrementalen Planungsansatz wie folgt:

- Ziel der Planung ist die schrittweise, spürbare Verbesserung der Ausgangssituation;
- es wird eine geringe Anzahl von Handlungsalternativen, Folgewirkungen und Nebeneffekten untersucht;

31 D. Braybrooke; Ch. E. Lindblom: A strategy of decision. Policy evaluation as a social process. - New York 1963. Deutsche Übersetzung: Zur Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte. In: Febl/Fester/Kunert: Planung und Information. - Gütersloh 1972.

- die Ziele werden als abhängig von den verfügbaren Mitteln angesehen; es erfolgt keine Ausrichtung an langfristige Zielvorstellungen;
- bei der Analyse der Ausgangssituation wird Informationssammlung auf das zu lösende Problem beschränkt;
- die einzelnen Entscheidungsträger handeln ohne sichtbare Koordination und ohne strikte Problemabgrenzung.

Dieser Planungsansatz ist auch in der deutschsprachigen allgemeinen Planungsdiskussion nicht unumstritten; verwiesen wird in dem Zusammenhang auf eine Reihe von kritischen Einwänden<sup>32</sup>, die hier nicht wiedergegeben werden können. Dessenungeachtet erscheint es vor dem Hintergrund des derzeitigen Standes der räumlichen Planung in der Bundesrepublik nützlich, sich mit dieser Alternative auseinanderzusetzen,

- weil Substitute solcher inkrementalen Planungen teilweise schon angewandt werden (Raumordnungsverfahren) oder erprobt werden (Umweltverträglichkeitsprüfung) und

- weil dieser inkrementale Planungsansatz zum Teil in anderen Ländern Anwendung gefunden hat<sup>33</sup>.

Eine Diskussion über diesen Vorschlag sollte allerdings meines Erachtens von der realen räumlichen Situation und den Erfahrungen der Planung in der Bundesrepublik ausgehen und auf globale Bewertungen verzichten.

## V. Zusammenfassung

Die derzeitige Situation der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung kann nicht nur mit Bevölkerungsrückgang und weitgehender stagnierender wirtschaftlicher Entwicklung begründet werden. Dreizehn Jahre Erfahrungen mit dem ROG haben den Verfasser zur Erkenntnis geführt, daß Planung der räumlichen Entwicklung in den achtziger Jahren mehr als nur eine marginale Neudefinition des Zieles „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ erfordert. Die hier dargelegten Vorschläge zu einer Umorientierung der räumlichen Entwicklungspolitik sind als Vorschläge einzuschätzen; sie bedürfen sicher noch der intensiven Diskussion.

32 J. Hesse kritisiert den konservativen Grundzug, in: Stadtentwicklungsplanung. Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen. - Stuttgart 1972. S. 32;

D. Storbeck weist auf Relativierung der Rationalität von Lösungen bei einem solchen Ansatz hin, in: Zielkonfliktsysteme als Ansatz zur rationalen Gesellschaftspolitik. In: Zur Theorie der allgemeinen und regionalen Planung. - Bielefeld 1969;

G. Kade und R. Hujer weisen auf die Vertiefung der Kluft zwischen technologischem Entwicklungsstand und der Lösung menschlich-sozialer Probleme hin und halten den inkrementalen Ansatz für geeignet, diese Kluft zu vergrößern; sie halten diesen Planungsansatz

für selbstmörderisch, in: Planung der kleinen Schritte und Politik des „Status quo“. In: Fehl/Fester/Kunert: a.a.O., S. 173.

33 Einen guten Überblick über die Probleme der Anwendung dieses Ansatzes in der Stadtentwicklungsplanung in Ländern der Dritten Welt vermittelt die Arbeit von St. Mildner: Die Problemanalyse im Planungsprozeß. - Karlsruhe 1976. = Schriftenreihe des Instituts für Regionalwissenschaft der Universität Karlsruhe, H. 10.