

MICHAEL SCHÖNEMANN / HERMANN WITTE

Zur Synergie von Raumordnung und Verkehrspolitik

I. Problemstellung

Auf supranationaler Ebene wächst der Raumordnung in immer stärkerem Maße politische Bedeutung zu. So wird ihr im Orientierungsrahmen der Kommission der Europäischen Gemeinschaft¹ für alle raumrelevanten Bereiche der verschiedenen Fachpolitiken eine integrierende und koordinierende Rolle zugeschrieben. In einer kürzlich für den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) durchgeführten Studie zum Thema „Raumordnerische Kriterien der europäischen Fernstraßenplanung“² zeigten sich

- die Unterschiedlichkeit in der Handhabung der Raumordnung in den untersuchten Ländern, sofern Raumordnung überhaupt explizit vorhanden war, und
- die führende Position der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den anderen untersuchten Ländern³ im Hinblick auf die wissenschaftlich-theoretischen und die gesetzlichen Grundlagen sowie auf die umsetzungsorientierte Koordination.

Dem theoretischen und auf praktische Verwirklichung zielenden Anspruch der Raumordnung steht trotz Raumordnungsgesetz (ROG)⁴ und Bundesraumordnungsprogramm (BROP)⁵ eine relativ zu geringe Beachtung bei den meisten Fachpolitikern gegenüber. Positiv ist anzumerken, daß die Überlegungen der Raumordnung immer mehr Eingang in die Verkehrspolitik gefunden haben. Dies findet seinen Niederschlag in der expliziten Berücksichtigung raumordnerischer Grundsätze im Zielsystem und in dem Bewertungsverfahren der Investitionspolitik des Bundesministers für Verkehr.

Trotzdem sollte nicht übersehen werden, daß nach wie vor grundsätzliche fachpolitische Diskrepanzen bezüglich der qualitativen und insbesondere der quantitativen Effizienz der raumordnungspolitischen Maßnahmen bestehen, weil der Einfluß der Raumordnung auf die einzelnen Maßnahmen der Fachpolitiken nicht eindeutig zu erfassen ist. Hierdurch wird der Abbau der institutionellen und organisatorischen Hemm-

nisse, der zu einer effizienteren Raumordnungspolitik unabdingbar ist, nicht gefördert.

Auch eine im Hinblick auf die Verwirklichung der Raumordnungsgrundsätze und -ziele zwingendere Gesetzgebung und -formulierung ist ohne Verbesserung der theoretischen und empirischen Basis kaum durchzusetzen.

II. Das Verhältnis von Raumordnungs- und Verkehrspolitik

Historisch gesehen, ist die Raumordnung originär aus den Erfordernissen des Städtebaus hervorgegangen, als, bedingt durch wirtschaftliches Wachstum und starkes Bevölkerungswachstum zu Anfang des 20. Jahrhunderts, zusätzliche Flächen für Wohnungen sowie Industrie- und Gewerbeansiedlungen bereitgestellt werden mußten. Im weiteren Verlauf dieses Expansionsprozesses zeigte sich, daß im Rahmen der freien marktwirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten die Flächennutzung zum Teil aufgrund räumlicher Gegebenheiten unterschiedlich erfolgte. Die Folgen waren räumliche und sektorale Disparitäten, deren weiteres Anwachsen durch eine immer stärker gesteuerte Rahmenpolitik der obersten staatlichen Entscheidungsträger verhindert werden sollte. Die stärkere Berücksichtigung sozialer Aspekte wird durch folgende Entwicklungskette unseres Wirtschafts- und Gesellschaftssystems charakterisiert: Freie Marktwirtschaft - Soziale Marktwirtschaft - Soziale Marktwirtschaft mit Globalsteuerung.

Die Rahmengesetzgebung des Bundes für die Raumordnung wurde in Artikel 75 GG verankert. In Verbindung mit § 1 ROG läßt sich die wesensmäßige Aufgabe wie folgt charakterisieren: Beeinflussung von Ordnung und Entwicklung der räumlich-strukturellen Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Teilräume unter bestimmten fachspezifischen Gesichtspunkten. Dabei dürfen aufgrund des föderativen Staatsaufbaues Länderinteressen nicht verletzt werden. Insgesamt lassen sich die raumordnerischen Ziele und Grundsätze durch das Globalziel „Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebensbedingungen für alle Bürger in allen Teilräumen des Bundesgebietes“ zusammenfassen.⁶

Der Rahmen- und Grundsatzcharakter der Bundesraumordnung macht eine räumliche Steuerung des Strukturgefüges überhaupt erst möglich, ist jedoch auch Hemmnis für eine wirksame, koordinierte Politik. Dieser Mangel wird in praxi auch nicht durch das Abstimmungsgebot nach dem ROG (§4 Abs. 5) oder durch die sogenannten Raumordnungsklauseln in verschiedenen Fachgesetzen (z.B. BFStrG § 16

1 Bulletin der Europäischen Gemeinschaften. Beilage 2/77: Orientierungsrahmen für die Regionalpolitik der Gemeinschaft (Mitteilung und Vorschläge der Kommission an den Rat vom 3. Juni 1977).

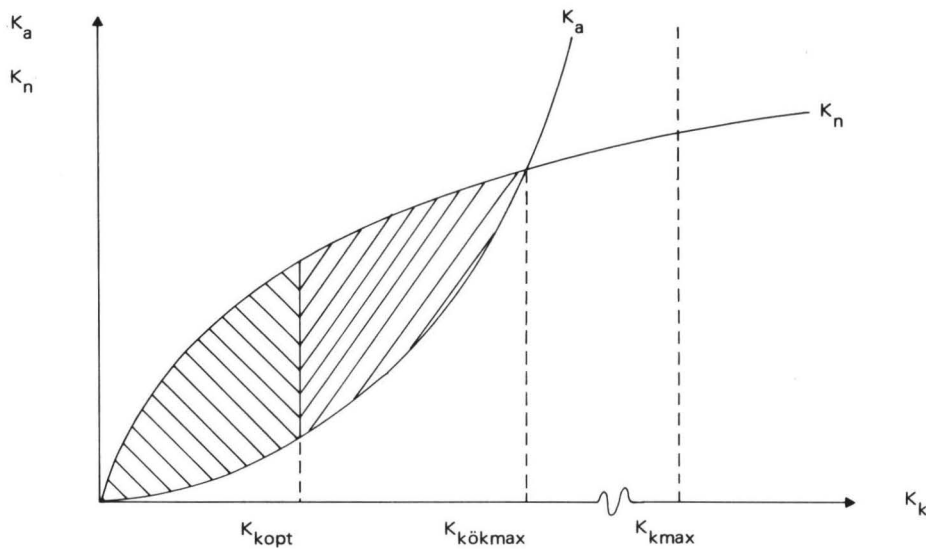
2 Vgl.: Raumordnerische Kriterien für den Ausbau des europäischen Straßennetzes. - Bonn 1978. = Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau), H. 06.018.

3 Niederlande, Belgien, Luxemburg, Großbritannien, Italien, Österreich, Schweiz, Frankreich.

4 Raumordnungsgesetz vom 8.4.1965 (BGBl. I, S. 306), zuletzt geändert durch das Bundesnaturschutzgesetz vom 20.12.1976 (BGBl. I, S. 3573).

5 Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). - Bonn 1975. = Schriftenreihe „Raumordnung“ des BMBau, H. 06.002.

6 Raumordnungsbericht 1978. Bundestags-Drucksache 8/2378 vom 11.12.1978. S. 12.



Vergleich von Koordinationsaufwand und Koordinationsnutzen

Abs. 1) überwunden. Weitere Hemmnisse für die Realisierung einer wirksamen Raumordnungspolitik erwachsen aus der überwiegend qualitativen Formulierung der Ziele und Grundsätze im ROG. Der Versuch, sie zu operationalisieren, wird zwar im Ersten Raumordnungsbericht (ROB von 1974) und im BROP von 1975 unternommen; notwendig wäre jedoch eine über die Operationalisierung hinausgehende Quantifizierung aller Größen. Mit dieser Quantifizierung verbunden ist die Fixierung von Zielerreichungsgraden und Gewichten für die Teilziele, die im Sinne von Soll- bzw. Normwerten für die Planungs- und Entscheidungsträger der Raumordnung von dem für die Raumordnung zuständigen Bundesminister in Abstimmung mit den jeweils betroffenen Fachressorts vorzugeben wären.

Die Abstimmung wird durch das *Ressortprinzip* erschwert, wonach jeder Bundesminister für seinen Geschäftsbereich eigenverantwortlich handelt. Das gleiche Problem ergibt sich auf den nachgeordneten Ebenen, der Landes- und der Regionalplanung. Dieses Abstimmungsproblem auf horizontaler Ebene wird noch verstärkt durch das vertikale Abstimmungsgebot. Dabei hat das *Föderativprinzip* bivalenten Charakter: Einerseits begründet es die Notwendigkeit der vertikalen Abstimmung, andererseits bewirkt es Koordinierungsprobleme zeitlicher, sachlicher und finanzieller Natur, die zu einer Minderung der Effizienz der Raumordnung führen können.

Der Orientierungsrahmen der Kommission der EG vom Juni 1977 gibt Anlaß zu der Annahme, daß sich der Problemkomplex der *horizontalen* und *vertikalen* Koordination der Raumordnung in Zukunft noch um ein supranationales Element auf fünf Ebenen erweitern wird. Dies würde den schon ohnehin großen Aufwand für die Koordination zwischen und auf den einzelnen Planungsebenen erheblich expandieren lassen. Koordinationskontakte bedeuten nicht nur Aufwand, sondern auch *synergistischen* Nutzen. Es gilt also herauszufinden, wo das Optimum an Koordination liegt. In der Abbildung wird von einem überproportional steigenden Koordinationsaufwand K_a und von einem über-

proportional sinkenden Koordinationsnutzen K_n ausgegangen. Beides wird auf die Zahl der Koordinationskontakte K_k bezogen:

- (1) $K_a = f(K_k)$ und
- (2) $K_n = f(K_k)$

Der *ökonomisch maximale* Koordinationspunkt ist bestimmt durch Kosten- und Nutzengleichheit:

- (3) $K_a = K_n$

Dieser Punkt ist nicht gleichzusetzen mit der Anzahl der *theoretisch maximalen* Koordinationskontakte, die sich - je nach Annahme über den Verlauf der Kurven - oberhalb von $K_{k\text{ökmax}}$ befinden.

Den *optimalen* Koordinationspunkt erhält man durch Bestimmung der maximalen Distanz von K_a und K_n , wobei impliziert wird, daß K_n größer als K_a ist:

- (4) $K'_a = K'_n$

Der minimale Koordinationskontakt ist nach unten durch die Anzahl der Planungsebenen einer föderativ-hierarchischen Staatsstruktur determiniert. Nur in einem total zentralisierten Staatsgebilde ist der Koordinierungskontakt „Null“ denkbar.

Ein weiteres Hemmnis der Raumordnung ergibt sich aus der Tatsache, daß sie über keine eigenen finanziellen Mittel zur Verwirklichung ihrer Ziele verfügen kann. Wegen dieser *Mittellosigkeit* ist sie auf Umsetzung ihrer Vorstellungen durch andere Ressorts angewiesen. Die Umsetzung gelingt immer dann, wenn sich das Fachressort das raumordnerische Konzept in sachlicher, zeitlicher und finanzieller Hinsicht zu eigen machen kann. Dies ist abhängig von dem Maß, in dem die Raumordnung in der Lage ist, hinreichend quantifizierte Vorgaben zum fachlichen Konzept zu machen. Je früher diese Koordination im Planungsprozeß einsetzt und dann kontinuierlich weiterbetrieben wird, desto weniger wird die Koordinationsfunktion der Raumordnung als fachfremder

Eingriff, vielmehr als nützliche Hilfeleistung angesehen. Dadurch wird der von den Fachressorts leicht als diskriminierend empfundene Instrumentalcharakter verwischt, und Koordinationswiderstände können abgebaut werden.

Bei der Realisierung raumordnerischer Vorstellungen kommt der Verkehrspolitik eine Basisfunktion zu⁷. Hierauf ist der gegenüber anderen Fachressorts vergleichsweise große Koordinierungsvorsprung von Raumordnung und Verkehrspolitik zurückzuführen. Zugleich begründet dies die verstärkte Behandlung der verkehrspolitischen Aspekte in der Raumordnung.

Zwar ist es bisher gelungen, den Nachweis einer qualitativen Interaktion zwischen Verkehr und Raumordnung zu erbringen, jedoch steht eine Messung der quantitativen Beeinflussung noch aus. Die verkehrswissenschaftliche Literatur listet eine Reihe von möglichen positiven wie negativen Wachstums- und Struktureffekten einer Verkehrsinvestition auf, ohne die Bedingungen nennen zu können, in welcher Richtung und in welchem Maße diese Effekte wirken, zu welchem Zeitpunkt sie eintreten und wie sie die räumliche Struktur beeinflussen. Daher ist es bisher nicht möglich gewesen, die Verkehrspolitik in wünschenswertem Maße für die Belange der Raumordnung, das heißt für den Abbau von Disparitäten zu nutzen.

Diese Absicht wird in praxi durch die Entwicklung im Verkehrswegebau erschwert, wo sich nach einer kräftigen Wachstumsphase, die fast ausschließlich von verkehrlichen Notwendigkeiten bestimmt war, eine Verlangsamung einstellte und heute unter dem starken Einfluß von ökologischen und Verkehrssicherheitsaspekten eine Stagnation im Neubau von Bundesfernstraßen nicht mehr allzu fern scheint. Dies erschwert zwar die Verfolgung der raumordnerischen Zielsetzungen über die Verkehrspolitik, es sei denn, das Globalziel „Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Bundesgebietes“ wäre zum Beispiel in bezug auf die Erreichbarkeiten noch nicht realisiert und die Bundesverkehrswegeplanung machte sich dies zum integralen Bestandteil ihres Konzepts.

Es hat sich empirisch gezeigt⁸, daß dem Verkehr Wirkungen auf die

- Beschäftigung,
- Standortqualität,
- Wohnortgunst,
- Siedlungsstruktur,
- Umwelt und
- Infrastruktur

zugeschrieben werden können. Dies sind für die Raumordnung relevante Größen, die ihren Niederschlag im Bundesraumordnungsprogramm gefunden haben. Zur Verwirklichung raumordnerischer Ziele hat der Bundesminister für Verkehr - außer durch die Mengenpolitik - durch die Feinsteuerungsinstrumente Qualität und Preis Einfluß auf die genannten Größen.

III. Intensivierung des Verhältnisses von Raumordnung und Verkehr

Eine Steigerung der raumordnungspolitischen Effizienz ist auf verschiedenen Wegen erreichbar. Prinzipiell ist dies einerseits durch eine Verbesserung der derzeitigen Situation auf der Grundlage der Gesetze, Instrumente, Institutionen und Organisationen möglich, andererseits durch eine Erweiterung des Instrumentariums auf der Basis neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse.

Ausgangspunkt aller rechtsstaatlichen Aktivitäten ist die *Gesetzesgrundlage*. Den für eine effizientere Raumordnungspolitik notwendigen Änderungen der entsprechenden Gesetze sind wegen traditionell gewachsener und grundgesetzlich fixierter Normen enge Grenzen gesetzt, so daß selbst bei einer Maximal-Strategie im Hinblick auf das vorgegebene Gesellschaftssystem allenfalls marginale Modifikationen erreicht werden können. Hierbei dürfte der Durchsetzungsaufwand so erheblich sein, daß es sich anbietet, zunächst die gesetzlichen Grundlagen daraufhin zu prüfen, ob ihre Anwendungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Eine kritische Analyse scheint lohnenswert

- bei den Abstimmungsverfahren raumrelevanter Maßnahmen gemäß § 4 Abs. 5 ROG⁹,
- bei dem Rechtsinstitut der gegenseitigen Amtshilfe gemäß Art. 35 GG,
- bei § 70 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Allg. Teil,
- bei den gesetzlichen Bestimmungen zur Rahmenkompetenz des Bundes gemäß Art. 75 i.V.m. Art. 72 GG; diese Kompetenz müßte in Analogie zur Entwicklung freie Marktwirtschaft, soziale Marktwirtschaft, soziale Marktwirtschaft mit *Globalsteuerung* einen höheren Stellenwert erhalten,
- bei den finanziellen Mitteln, die a) dezentral und b) nicht in der Verfügungsmacht der Raumordnung liegen; hier könnte eine wie immer geartete Verfügbarkeit der Mittel bei der Raumordnung zu einer stärkeren Berücksichtigung der Raumordnungsziele und insgesamt zu einer Steigerung der sozioökonomischen Effizienz führen. In der praktischen Raumordnungspolitik sollte nicht nur in der derzeitigen Phase eines abgeschwächten Wachstums zunehmend auch an die Steuerungsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite gedacht werden.

Die *Organisationsform* der Raumordnung kann dem Querschnittscharakter der Raumordnung Rechnung tragen oder aber der politisch vorgegebenen Ressortaufteilung entsprechen. Am zweckmäßigsten scheint eine ausgewogene Kombination beider Formen zu sein, da sie den wissenschaftlich-theoretischen Anspruch der Raumordnung und zugleich den praktischen Restriktionen gerecht wird.

Die erkenntnistheoretischen Grundlagen der Raumordnungspolitik und ihres Verhältnisses zu den Fachpolitiken, hier insbesondere zu der Verkehrspolitik, werden von der

7 Voigt, F.: Verkehr. Bd. I/1. - Berlin 1973. S. 7-13.

8 Vgl. dazu: Regionale Wirkung des Bundesfernstraßenbaues. - Bonn 1978 = Schriftenreihe „Raumordnung“ des BMBau, H. 06.024.

9 Vermutlich wird eine Vielzahl von Maßnahmen aus ressortpolitischen Überlegungen nicht abgestimmt. Die Raumrelevanz sollte zudem extensiv interpretiert werden. Beides würde zu einer Stärkung der Raumordnung führen.

Wissenschaft erarbeitet. Sie soll in Zusammenarbeit mit der Raumordnungspolitik die Ziele und die Instrumente zu ihrer Erreichung sowie die Methoden zur Analyse, Erfolgskontrolle und Prognose vorgeben. Je besser ihr dies gelingt, desto effizienter kann die Raumordnung gestaltet und damit ihre *Machtposition* gegenüber anderen Fachpolitiken, insbesondere der Verkehrspolitik, gefestigt und gegebenenfalls ausgeweitet werden. Da die Instrumente der Raumordnungspolitik größtenteils bei den Fachressorts liegen, ist die wissenschaftliche Analyse der gewünschten und ungewünschten Auswirkungen der Instrumente sowie die Messung ihres Zielbeitrages problematisch. Diese Problematik trifft in verstärktem Maße für Prognosen zu.

Wie schon erwähnt, wird der Verkehrspolitik in der wissenschaftlichen Literatur allgemein eine starke Raumwirksamkeit zuerkannt, wenngleich es bisher nicht gelungen ist, diesen Beitrag zur Raumgestaltung quantitativ exakt zu erfassen. Die Gründe hierfür liegen in der Schwierigkeit, verkehrspolitische Maßnahmen isoliert zu betrachten, und in der langfristigen Wirkung der meisten verkehrspolitischen Instrumente.

Als Instrumente der Verkehrspolitik sind im wesentlichen die Verbesserung der *Qualitätsdimensionen*¹⁰ des Verkehrssystems bzw. eines -mittels, die Variation der *Tarife* und die Erweiterung des *quantitativen* Verkehrsangebots zu sehen. Die Tarifpolitik greift zum Teil sehr schnell. Sie wirkt jedoch nicht immer, da die Qualitätsansprüche der Nachfrage oft nicht zu kompensieren sind, wie aus den fehlgeschlagenen Versuchen mit dem Nulltarif gefolgert werden muß. Dies trifft hauptsächlich für den Personenverkehr zu, während der Güterverkehr im allgemeinen reagibler¹¹ auf die Tarifpolitik ist. Qualitäts- und Quantitätspolitik greifen oft nur langfristig. Der Eintritt der raumwirksamen Effekte ist nur schwer zu prognostizieren, da die Bedingungen, unter denen die Effekte eintreten, nicht genau bekannt sind. Sicher ist nur, daß die Verkehrspolitik flankierende Maßnahmen erfordert. Sie setzt lediglich die notwendigen, aber nicht hinreichenden Bedingungen für raumordnerische Effekte.

Die künftige Forschung hat sich folglich zur Aufdeckung dieser Bedingungen und Zusammenhänge mehr auf die Analyse sogenannter Investitionspakete zu konzentrieren¹².

Darüber hinaus ist die Steuerbarkeit der Fristigkeiten der erwarteten Effekte zu erforschen. Es ist zu vermuten, daß durch die Veränderung der Finanzierungsmodi von Verkehrsinvesti-

tionen eine Möglichkeit zur Steuerung der Fristigkeiten erreicht werden kann. So ist über die Abschöpfung der von einer Verkehrsinvestition induzierten Land-Value- und Land-Use-Effekte eine Steuerung der Auswirkungen denkbar. Die Fristigkeit des Eintritts scheint verringert werden zu können.

Neben der Lösung des Problems der Bestimmung der quantitativen und zeitlichen Wirksamkeit der verkehrspolitischen Instrumente ist auch ihre Effizienz einer intensiven Forschungstätigkeit zu unterziehen. Das heißt, es ist ein Bewertungsverfahren zu entwickeln, das die unter Raumwirksamkeitsaspekten effiziente Verkehrspolitik gewährleistet. Dies kann sicherlich nicht die *Cost-Benefit-Analyse* (CBA) leisten. Sie stellt auf eine allokativen Effizienz im Sinne *Paretos* ab. Doch wird diese aufgrund der in der Realität nicht erfüllten Voraussetzung der vollkommenen Konkurrenz nicht erreicht¹³.

Die *Nutzwertanalyse* (NWA) strebt eine sozioökonomische Effizienz an. Da jedoch die Erstellung konsistenter Zielsysteme mit unabhängigen Zielelementen eine unrealistische Voraussetzung ist, kann auch mit diesem Bewertungsverfahren nur eine *suboptimale* Politik realisiert werden. Zudem fehlt der NWA ein allgemein anerkannter Bewertungsmaßstab. Denn der dimensionslose Index ist für vergleichende Analysen wenig aussagefähig, da der historisch-kulturell gewachsene Vergleichsmaßstab in unserer Gesellschaft die Geldeinheit ist. Aus diesem Grunde ist auch die *Kostenwirksamkeitsanalyse* (KWA), die einen Bewertungsmaßstab Punkte/DM angibt, nicht operational. Zudem strebt sie die technologische Effizienz an, ein Effizienzkonzept also, das gegenüber denen der allokativen und sozio-ökonomischen Effizienz nicht so umfassend ist. Aufgrund unrealistischer Voraussetzungen kann auch dieses Verfahren nicht angewandt werden. Es ist daher Aufgabe der Wissenschaft, zur Gewährleistung einer effizienten Raumordnungs- und Verkehrspolitik ein adäquates Bewertungsverfahren zu entwickeln¹⁴.

IV. *Schlußbetrachtung*

Historisch gesehen sind der Verkehr und seine theoretische und empirische Analyse eine gegenüber der Raumordnung traditionelle wissenschaftliche Disziplin. Dies spiegelt sich vor allem in der praktischen Politik wieder. So verwundert es nicht, daß verkehrspolitische Konzeptionen im Planungs- und Umsetzungsbereich dominieren und raumordnerische Vorstellungen in diesen Konzepten nur zögernd Berücksichtigung finden. Erst in neuester Zeit gelingt es,

10 Zur Erfassung der Qualität von Verkehrsleistungen schlägt Voigt den siebendimensionalen Begriff „Verkehrswertigkeit“ vor. Vgl. Voigt, F.: Verkehr. Bd. I/1, S. 69 ff.

11 Zum empirischen Nachweis deutlicher Preiselastizität des Güterverkehrs für den Bereich der Bundesfernstraßen vgl.: Regionale Wirkungen des Bundesfernstraßenbaues. - Bonn 1978. = Schriftenreihe „Raumordnung“ des BMBau, H. 06.024. S. 86 f.

12 Einen Ansatz hierzu liefert Israel mit Hilfe eines linearen Programms. Vgl. Israel, A.: Appraisal methodology for feeder road projects. International Bank for Reconstruction and Development, International Development Association. Economics Department Working Paper No. 70. - March 1970. Vgl. auch den integrierten interdisziplinären Forschungsansatz im Rahmen des MFPRS-Projektes 1974.01 des BMBau: Analyse der raumordnungspolitischen Effekte der wesentlichen raumwirksamen Maßnahmen des Bundes (Hefte 06.023 bis 06.027 der Schriftenreihe „Raumordnung“ des BMBau).

13 Zur Begründung der Unzweckmäßigkeit der Cost-Benefit-Analyse (CBA) im Bereich der Raumordnung und Stadtplanung vgl. Bonus, H.: Nutzen-Kosten-Analyse in Stadtregionen. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft. Bd. 23 (1972) S. 16-31, insbesondere S. 25.

14 Ansatzpunkte zu einem neuen Bewertungsverfahren wurden jüngst im Rahmen der Weltbank entwickelt. Es wird versucht, die traditionelle CBA dahingehend zu modifizieren, daß auch sozio-ökonomische (qualitative) Elemente in die Bewertung eingehen. Vgl. Anandarup, Ray; Herman G. van der Tak: Eine neue Methode zur Projektbewertung. In: Finanzierung und Entwicklung. 16. Jg. (1979) Nr. 1, S. 28 - 32.

nicht zuletzt aufgrund des Erreichens eines gewissen Sättigungsgrades im Verkehrswegebau, die Belange der Raumordnung und Umwelt verstärkt in die Verkehrsplanung und ihre Realisierung als komplementäre Zielgrößen einzubringen.

Auch in anderen quantitativ orientierten Fachpolitiken zeigt sich, daß mit zunehmender Annäherung an die jeweiligen Sättigungsgrenzen in steigendem Maße qualitative Aspekte berücksichtigt werden. Diese Entwicklung kann zu einer Erleichterung und Verbesserung der Koordinationsfunktion der Raumordnung führen, da sie im Grundsatz qualitätsbezogen ist. Es sei in diesem Zusammenhang beispielsweise auf die Bemühungen um eine innovationsorientierte Regionalpolitik verwiesen, die der traditionell quantitativ orientierten regionalen Wirtschaftspolitik neue Impulse geben soll¹⁵.

Für die Verkehrspolitik bedeutet dies, daß ihre historisch gewachsene Dominanz abgebaut wird. Das sollte jedoch nicht dazu führen, daß diese Dominanz der Verkehrspolitik in eine wissenschaftstheoretische Dominanz der Raumordnung transformiert wird. Denn die Tatsache, daß der Raumordnung kaum eigene Instrumente zur Verfügung

stehen, macht sie in praxi unter anderem von der Verkehrspolitik abhängig. Ebenso wenig ist eine mögliche politische Dominanz der Raumordnung angebracht; sie würde vermutlich aus dem falschen Verständnis des Koordinierungsauftrages resultieren, den die Raumordnung zu erfüllen hat.

Die faktisch (noch) bestehende Hierarchie von Verkehr und Raumordnung sollte daher über die gewünschte Synthese zu einer rationalen Symbiose konvergieren. Denn auch die Verkehrspolitik kann, da sie nur notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für eine optimale Gesellschaftspolitik ist, von flankierenden Maßnahmen profitieren, die ihr durch die Koordination mit der Raumordnung erwachsen.

Wie gezeigt wurde, kann die Äquivalenz von Raumordnung und Verkehr über die Verbesserung der Organisation, des Instrumentariums und über die bessere Fundierung der wissenschaftlichen Erkenntnisse bezüglich der Interaktionen von Raumordnung und Verkehr angestrebt werden. Eine weitere unabdingbare Voraussetzung hierzu ist die Entwicklung eines integrierten Planungs- und Entscheidungsverfahrens, mit dem die gesamtwirtschaftliche Effizienz von Maßnahmebündeln gewährleistet werden kann.

Schließlich sollte diese Symbiose durch verstärkte Verbreitung der wissenschaftlichen Erkenntnisse über den synergistischen Nutzen der koordinierten, hierarchiefreien Planung gefördert werden.

15 Vgl. Informationen zur Raumentwicklung. Hrsg.: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. (1978) H.7.