

FRANK WERNER

Begriffe und Ziele der Raumordnungspolitik in der DDR

Im folgenden werden einige Zentralbegriffe und Zielsysteme der Raumordnungspolitik der DDR vorgestellt, deren Kenntnis in Westeuropa recht gering ist¹. Das liegt u. a. daran, daß keine regelmäßigen Raumordnungsberichte an das Parlament publiziert werden, sondern nur interne Papiere in unregelmäßigen Abständen vorliegen und die Informationspolitik zur Raumplanung außerordentlich restriktiv ist².

I. Zentralbegriffe der Raumordnungspolitik

Es gibt in der DDR einige raumordnungspolitische Begriffe, die beständiger als der tagesbestimmte, auf Parteitage und politische Kampagnen ausgerichtete Wortschatz sind und mit denen auch langfristig-konstante Zielvorstellungen verbunden sind.

1. Die territoriale Spezifizierung „gesellschaftlicher Gesetze“

Die Basis der Raumordnungspolitik bilden in der DDR wie in allen sozialistischen Staaten die „ökonomischen Ge-

setze“³. Sie bestimmen — so die Annahme — das Handeln der Gesellschaft entsprechend dem Stande der Produktivkräfte, wodurch Ziele als Bestandteile objektiver Entwicklung gelten: sie sind erkannte Gesetze. Das wird z. B. folgendermaßen formuliert: „Der Aufbau der sozialistischen Gesellschaft erfordert Siedlungen, die optimale Bedingungen für die komplexe Durchsetzung der ökonomischen Grundgesetze des Sozialismus sichern“⁴.

Die folgenden vier Gesetze gelten — auch raumordnungspolitisch — als die wichtigsten. Aus ihnen werden Oberziele deduziert, und sie sind in ihrer allgemeinen Form den materiellen Grundsätzen im BROG vergleichbar. Sie beziehen sich jedoch auf die regionale und städtische Raumplanung.

1.1. Das ökonomische Grundgesetz des Sozialismus wird meist mit Worten wie „Die allseitige Befriedigung der steigenden Bedürfnisse und allseitige Entwicklung des Menschen ist Ziel der Produktion durch ihre Vervollkommenung“ beschrieben. Eine abgewandelte Form zur Raumordnung lautet

1 Vgl. die Rezension von Wurms und Böhnisch/Ostwald/Mohs in: Archiv für Kommunalwissenschaften. (1977) II. Halbjahresband. Ferner: Werner, F.: Zur Raumordnung in der DDR. — Berlin 1973.

2 So ist etwa die Zeitschrift für die raumordnungspolitische Praxis der DDR, die „Informationen der Forschungsleitstelle für Territorialplanung“ der Staatlichen Plankommission, 1971 ff., aufgrund einer internen Anweisung nicht zugänglich, und die Artikel sind gemäß einem Hinweis im Impressum in anderen Veröffentlichungen als „unveröffentlicht“ zu zitieren.

3 Auch hier, wie meist üblich, synonym für „gesellschaftliche Gesetze“. Sie drücken „wesentliche, notwendige, allgemeine, sich wiederholende Zusammenhänge in den Beziehungen der Menschen aus. . . Die . . . Arbeiterklasse ist befähigt, die gesellschaftlichen Gesetze zu erkennen und sie zur Grundlage ihres zielstrebigsten Handelns zu machen.“ (Esenhain, R., in: Wirtschaftswissenschaft (1975) S. 1169 ff.) In kritischer Sicht erscheinen sie „als das, was sie ihrer logischen Struktur nach sind: theoretische Postulate, denen genügt werden muß, wenn die Effizienz der Volkswirtschaft hinreichend gesteigert werden soll.“ (Hensel/Bress: Wirtschaftssysteme . . . , — 1972). Die Gesetze sind u. a. bei Böhnisch u. a. (s. o.), S. 69 ff. und 102, aufgeführt.

4 Meissner, F.: Die planmäßige Gestaltung der Stadt-Umlandbeziehungen. — Berlin, Diss. (A) Hochschule für Ökonomie 1976, S. 1.

z. B.: es müssen „solche territorialen Bedingungen der gesellschaftlichen Reproduktion geschaffen, erhalten sowie ständig vervollkommen werden, die die Erhöhung des materiellen und kulturellen Lebensniveaus des Volkes, die volle Entfaltung allseitig gebildeter sozialistischer Persönlichkeiten und das Wachstum der Volkswirtschaft maximal fördern“⁵.

1.2. Das Gesetz der Ökonomie der Zeit wird territorial dahingehend interpretiert, daß eine Raumstruktur mit dem geringsten Aufwand an lebendiger und vergegenständlichter gesellschaftlicher Arbeit anzustreben sei. Das wird oft als territoriale Effektivität bezeichnet: „Die jeweilige territoriale Organisation ist dann effektiv, wenn sie maximal zur Entwicklung der sozialistischen Gesellschaft, insbesondere zum Wachstum der Volkswirtschaft beiträgt.“

Als Kriterien dienen Zeit-, Kosten- und Leistungsdaten, wie die „Erhöhung der Freizeitfonds . . . durch Verringerung der Wege- und Wartezeiten“, „Erhöhung des Nationaleinkommens“ usw. Es bleibt jedoch stets offen, wie die vielfältigen Kriterien gegeneinander abzuwägen sind, wie also z. B. gesellschaftliche Entwicklung durch gesteigertes regionales Nationaleinkommen repräsentiert oder kompensiert wird. Die Steigerung des regionalen Nationaleinkommens wird fast durchweg als höchstes raumordnungspolitisches Ziel (neben der „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“) genannt. Es wurde m. W. bisher nur einmal berechnet und ist methodisch noch sehr umstritten. In der Praxis reduziert sich der Effektivitätsbegriff auf Minimierungsberechnungen des gebietswirtschaftlichen Aufwandes (s. u.) von großen Investitionen — es wurden „bisher . . . nur wenig praktikable Effektivitätsrechnungen . . . in der Planungspraxis angewandt.“

1.3. Das Proportionalitätsgesetz⁶ „verlangt . . . eine planmäßige proportionale Verteilung der gesellschaftlichen Gesamtarbeitszeit auch auf die einzelnen Gebiete und Standorte des Landes“. Anstelle des praktisch nicht realisierbaren Begriffes „Gesamtarbeitszeit“ werden verschiedenste Kriterien verwendet; für die regionale Gliederung meist Verwaltungsgebiete. Das Entscheidende ist jedoch, daß in der Literatur stets von *bestimmten* Proportionen gesprochen wird, aber kaum von konkreten Daten. Dutzende von territorialen Proportionen und Anteilen werden ganz allgemein aufgezählt, etwa die Proportionen „zwischen den Siedlungen und kleineren Teilgebieten eines Gebietes“, „zwischen den Spezialproduktionen und den Zulieferungszweigen im Gebiet“, aber damit ist ja das anzustrebende Verhältnis noch nicht festgelegt. Die Unbestimmtheit des Proportionalitätsbegriffes läßt auch folgendes Zitat erkennen: „Die soziale Infrastruktur ist in ständiger, dynamischer Proportionalität mit der sich entwickelnden Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur zu gestalten.“

5 Dieses und alle weiteren, nicht gekennzeichneten Zitate entstammen dem Lehrbuch „Territorialplanung“ von Böhnisch/Ostwald/Mohs. — Berlin (O) 1976.

6 Näher hierzu: Brenner/Kehrer: Zum Gesetz der planmäßig proportionalen Entwicklung . . . In: Zeitschrift für den Erdkundeunterricht (1977) H. 8/9, S. 281 ff.

Der Begriff reduziert sich in praxi auf die sogen. Hauptproportion: das Verhältnis zwischen den Standortanforderungen der Bevölkerung und Industrie einerseits und den infrastrukturellen Voraussetzungen andererseits, denn die wesentlichen Infrastrukturdaten (Wohnungsbau, Investitionen, Arbeitskräftebilanzierung) sind quantifizierbar und werden zentral entschieden.

1.4. Das Wertgesetz ist in raumordnungspolitischer Sicht am geringsten präzisiert. Das folgt u. a. aus der Problematik einer marxistischen Bestimmung des Wertes der Naturgüter, denen ja mangels investierter Arbeit kein Preis zukommt. In der Raumordnungspolitik werden jedoch Wert und Preis grundsätzlich anerkannt, denn als Natur könne im Marx'schen Sinne nur das gelten, was vollständig und langfristig der Reproduktion wieder zur Verfügung steht. Alle Kosten der Zurückversetzung in den (quasi-)ungenutzten Zustand müßten daher ausgewiesen und getragen werden⁷.

Die Umweltbelastungen sind in der DDR recht hoch, die Natur ist „vielerorts bereits deutlich überfordert.“ Es gilt daher als notwendig, „territoriale Ressourcen, wie Grund und Boden, Brauchwasser . . . zu bewerten oder (fiktiv) mit Preisen zu versehen“, aber auch „eine volkswirtschaftlich richtige Bewertung der Flächen, insbesondere des städtischen Baulandes“ zu erzielen. Die Intentionen, die „wertmäßige Widerspiegelung“ der Gebrauchswerte, sind zwar klar, aber die Ermittlung und politische Durchsetzung der Preise sind sehr schwierig. Am erfolgreichsten scheint der Entzug landwirtschaftlicher Nutzflächen durch Gebühren, Preise und Steuern verringert worden zu sein. Zur Lagerente fehlen dagegen noch alle Überlegungen.

Diese (hier nur kurz umrissenen) ökonomischen Gesetze begünstigen wohl die Interpretation von räumlichen Entwicklungen als historisch notwendig, zeigen aber nicht alternative Zielvorstellungen auf. Ferner erlauben sie keine stringenten Schlüsse auf die inhaltlichen Ziele. So sagt das Gesetz der proportionalen Entwicklung nur, daß sie notwendig ist. Das ist trivial, denn es interessiert ja, welche Proportionen wann, wo und wie durchzusetzen sind. Meist werden sie jedoch nur als „optimal“ bezeichnet.

Die ökonomischen Gesetze dienen auch in der Raumordnungspolitik als Leerformeln der Sozialisierung⁸, ebenso wie die Ableitung raumordnungspolitischer Ziele aus der jeweiligen aktuellen Programmatik⁹. Sie haben ferner eine Legitimationsfunktion. Da sie „keine Gesetze im wissenschaftlichen Sinne . . . sind, sondern sich letzten Endes allesamt darauf reduzieren lassen, die Dinge ökonomisch immer besser zu machen, kann jede konkrete wirtschaftliche Tätigkeit zu ihnen in Bezug gesetzt werden“⁸. Jede Raumstruktur ist

7 Siehe z. B. Streibel, G.: Umweltschutz und Umweltgestaltung als volkswirtschaftliche Aufgabe. In: Wirtschaftswissenschaft. (1975) S. 1139 ff. — Erwähnenswert, daß dem Umweltschutz in der Direktive des IX. Parteitag 27 Zeilen, der Gärungs-, Getränke-, Süß- und Dauerbackwarenindustrie 34 Zeilen gewidmet sind.

8 Sontheimer/Bleek: Die DDR — 1972, insbes. S. 206 f.

9 Erkennbar an der Struktur der raumordnungspolitischen Texte, die durch einführenden Rekurs auf die Klassiker, dann auf den letzten Parteitag und das sachlich entsprechende Plenum des ZK bestimmt ist.

damit als angemessene oder unzureichende Beachtung territorial-ökonomischer Gesetze „erklärbar“ und jede raumordnerische Praxis legitimierbar.

Das skizzierte Defizit an Sachrationalität wurde teilweise dadurch kompensiert, daß nur landesplanerische Verfahren, insb. der Standortgenehmigung, formuliert wurden. Diese Verfahrensrationalität ist aber, da sie nie bewußt erörtert wurde, nur hineininterpretierbar.

2. Ähnlich den Gesetzen gilt auch für die zentralen Begriffe der „territorialen Spezialisierung, Komplexität, Kombination und Kooperation“ die gegenseitige Bedingung als entscheidend, und sie werden daher meist gemeinsam gebraucht. So wird die wachsende territoriale Spezialisierung bei tendenzieller Erhöhung der Komplexität der Gebiete und die wachsende innergebietliche Kombination bei Zunahme übergebietlicher Kooperation als Einheit beschrieben (z. B.: der „Nutzeffekt aus der Spezialisierung (ist) ... mit den Erfordernissen einer komplexen Entwicklung der Gebiete optimal“ zu verbinden). Diese Gegensätze sind zwar als dialektische Denkweise begreifbar, man muß sie jedoch regional-konkret sehen: Ist etwa die heutige Branchenstruktur, gemessen an Beschäftigten, im Ballungsgebiet des oberen Elbtales genügend evtl. sogar optimal spezialisiert und zugleich komplex, oder warum ist sie das hier und heute nicht? In der raumordnungspolitischen Literatur fehlen entsprechende Kriterien, die Aussagen sind meist sehr allgemein¹⁰.

Die räumliche Ordnung der kapitalistischen Welt gilt als spontan und vom Profitinteresse geleitet. Doch auch in der DDR veränderten „die bereits stark verdichteten Südbezirke ... das Spektrum ihrer bedeutenden Spezialproduktionen nur in einem relativ geringen Ausmaß. Spontan entstandene regionale Spezialisierungen blieben also erhalten.

Die „tendenzielle Widersprüchlichkeit der territorialen Spezialisierung und der zunehmenden Komplexität“¹¹ wird in der DDR nur selten näher erörtert. Derart dialektisch formulierte Ziele schließen aber keine raumordnungspolitischen Handlungen aus und unterstreichen die bekannten Bedenken gegenüber dialektischer Argumentation.

Mit „Komplexität“ und „Kombination“ wird technologischer und wirtschaftlicher Produktionsverbund im regionalen Maßstab bezeichnet. Es handelt sich also nicht um ausgewogene Wirtschaftsräume in konjunktureller oder wachstumspolitischer Sicht¹². Über die allgemeine Aussage hinaus — je enger die Produktionen verbunden sind, desto komplexer — wurde m. W. bisher kein Maß entwickelt. Der Begriff ist

weitgehend mit der Absicht der Transportaufwandsreduzierung identisch.

Als Kennzeichen der Kombination galten lange Zeit innergebietliche, d. h. nähräumliche Produktionsverflechtungen. Nachdem auch in der DDR empirische Analysen mehrfach ihren geringen Umfang erwiesen haben, wird der Begriff heute mehr auf die qualitativen Aspekte (Fühlungsvorteile) bezogen.

Die eingangs genannten vier Begriffe definieren ihrerseits den des Wirtschaftsgebietes: es ist „durch seine innere Gliederung und seine quantitative Proportionalität“ als „relativ abgrenzbares Gebiet“ charakterisiert. Spezielle Varianten des Begriffes (Rayon, territ. Produktionskomplex etc.) bleiben hier außer Betracht, und es ist nur hervorzuheben, daß Wirtschaftsgebiete als objektiv vorgegebene Strukturen für die Raumplanung gelten.

3. Eine zentrale Stellung nimmt unter den raumordnungspolitischen Begriffen nach wie vor die „wissenschaftlich-technische Revolution“ „als Hauptfaktor der Intensivierung und der Standortverteilung der Produktivkräfte“¹³ ein. Sie hat für das Wachstum der Agglomerationen die gleiche Bedeutung wie der Begriff der „tertiären Bereiche“ in Westeuropa. Sie wirkt sich, so die geläufige Auffassung seit den sechziger Jahren, als gesetzmäßige Zunahme kommunikationsintensiver und geistiger Prozesse im Rahmen der Produktion und deren Konzentration in den Ballungsgebieten aus. Raumplanerisch interessiert daher die Zuordnung von Wissenschaft und Produktion mehr als der kommerziell-tertiäre Sektor.

4. Der Infrastrukturbegriff hat eine ähnliche, jedoch inhaltlich oft weiter gefaßte Bedeutung wie in der Bundesrepublik. Nach allgemeiner Vorstellung soll „eine gleichmäßige Ausstattung des gesamten Landes mit der Konzentration der Infrastruktur auf die industriellen Ballungsgebiete ... verbunden werden.“ Damit ist die gleichmäßige Verteilung im Maßstab der Bezirke bei gleichzeitiger Konzentration auf die größeren Städte gemeint. Die Grundfonds (sinngemäß: die Anlagemittel) der Infrastruktur sind bereits zu 50 % in den Ballungsgebieten, zu 20 % in den sieben größten Städten der DDR verdichtet. Auch in diesem Bereich wird vorrangig die „Intensivierung“ (s. u.) verfolgt, weil z. B. die Hälfte aller städtischen Leitungsnetze älter als 50 Jahre und somit überaltert ist.

Die Minimierung infrastruktureller Kosten (als „gebietswirtschaftlicher Aufwand“ bezeichnet) entspricht oft der bereits erwähnten territorialen Effektivität. Dabei wird eine regionale Zielfunktion mit Aufwands-Minimierung anstelle der Maximierung des Nettoprodukt-Zuwachses aller Zweige einer Region für sinnvoller erachtet, und zwar aufgrund der Restriktionen durch die historisch bedingte Standortverteilung, der zentralen Vorgaben der Investitionsplanung und sicherlich auch aus Gründen der Berechenbarkeit.

10 So wird z. B. die Lokalisierung des Schiffsbaues „im Bezirk Rostock der DDR oder in den Nordgebieten der Volksrepublik Polen“ als Beleg sinnvoller regionaler Spezialisierung genannt, obwohl ohnehin keine anderen Standorte geeignet sind.

11 Kohl, H.: Grundfragen der komplex-territorialen Entwicklung in älteren Industriegebieten. In: Petermanns Geogr. Mitt. (1976) H. 2, S. 81 ff.

12 Siehe hierzu näher bei Hönsch, F.: Die Lehre von den Territ. Produktionskomplexen ... In: Beiträge zur territ. Produktionsstruktur. Wiss. Abhandl. der Geogr. Gesell. d. DDR B. 13 (1976) S. 39 ff.

13 Ostwald, W.: Intensivierung und Standortverteilung der Produktivkräfte. In: Wirtschaftswissenschaft. (1977) H. 3, S. 413 ff.

5. Seit Mitte der siebziger Jahre steht das „rationelle Siedlungssystem“ im Vordergrund raumplanerischer Erörterungen, wobei durch ein gestuftes System von Zentren mit zugeordnetem Umland gleichmäßige Lebensbedingungen geschaffen werden sollen¹⁴. Es ist beabsichtigt, „den Konzentrations- und Zentralisierungsprozeß ... in den Siedlungszentren planmäßig weiterzuführen“, wobei (dialektisch formuliert) „bestimmte Proportionen zwischen dem Wachstum der Städte und dem Rückgang der Bevölkerung in den ländlichen Siedlungen eingehalten“ werden sollen. Die Lösungsstrategie entspricht den bekannten (über die polnische Raumordnungspolitik aus Westeuropa importierten) Konzepten der zentralen Orte. In letzter Zeit scheint ferner „die Tendenz zur Ausprägung von Knoten-Band-Strukturen ... offensichtlich“¹⁵. Es solle daher „überprüft werden, inwieweit sich (das Modell der Entwicklungsachsen — F. W.) auch als Zielvorstellung für die Entwicklung einzelner Ballungsgebiete ... eignet“. Dadurch „ließen sich der Grad und die Qualität der Urbanisierung weiter steigern, ohne unbedingt mit weiterem Wachstum oder gar einer Hypertrophie der Städte verbunden sein zu müssen“. Man folgt damit den allgemeinen Denkmustern der europäischen Raumplanung.

Die Siedlungszentren der DDR wurden mit verschiedenen Methoden annähernd gleich klassifiziert¹⁶. Das Umland wird nach den bekannten Verfahren bestimmt, wobei Einkaufsbeziehungen aber nur von untergeordneter Bedeutung sind. Im Zentrum der Siedlungspolitik stehen die sogen. „Städte der Makrostruktur“¹⁷, die sinngemäß als Mittel- und Oberzentren zu bezeichnen sind und als Investitionsschwerpunkte „wesentliche Ausgangspunkte ... zum Abbau noch bestehender territorialer Unterschiede im Lebensniveau der Bevölkerung und zur Durchsetzung der sozialistischen Lebensweise“ bilden. Hier scheint die „Einordnung von Großbetrieben und Wissenschaftseinrichtungen ... am effektivsten“.

Ihre Mindestgröße soll 30 000 Ew. (im Norden 20 000) betragen. Das entspricht etwa den Mittelzentren der Bundesrepublik (40 000 mit Umland) und schließt die ohnehin am stärksten und kontinuierlich gewachsenen Mittelstädte ein. Ursprünglich waren nur etwa 40 Orte für eine vorrangige Förderung und Aufnahme in die staatszentrale

Planung vorgesehen. Heute sind es 140, denn während die Bezirksstädte nur 35—45 % der Bevölkerung in einer als zumutbar geltenden Entfernung von 40—60 min Reisezeit im ÖPN liegen, sind die knapp 200 Kreisstädte für 95 % erreichbar. Daher lag eine mindestens zweistufige Zentrenbestimmung nahe.

Die Intentionen der vorliegenden Klassifikationen sind allerdings verschieden. Von der Staatl. Plankommission¹⁸ wurden die Infrastruktur und die wirtschaftlichen Wachstumsmöglichkeiten beachtet. Wie bei den Entwicklungszentren der Bundesrepublik liegt „theoretisch ein Wachstumspolkonzept, nicht aber ein Versorgungskonzept“¹⁹ zugrunde. Bei Grimm u. a.²⁰ stehen dagegen die zentralörtliche Güterversorgung und die Erreichbarkeit der Zentren im Vordergrund. Die Auffassungen differieren daher vor allem in der Anzahl der ausgewiesenen Zentren, wobei die zentralörtliche Version einen größeren Umfang nahelegt. Die Divergenzen sind den beiden „konträren Grundauffassungen ... einer begrenzten und ... einer großen Zahl von Entwicklungszentren“¹⁹ in der Bundesrepublik vergleichbar. Die Erweiterung auf 140 Zentren entsprach jedoch nicht (wie in der Bundesrepublik) einer „Inflation“ mangels Entscheidungskriterien und -willens, sondern folgte aus dem Wechsel vom wachstums- zum versorgungspolitischen Konzept. Der Begriff „Städte der Makrostruktur“ scheint auch eine ähnliche Ambivalenz wie derjenige der Entwicklungszentren in der Bundesrepublik zu besitzen, da er gleichermaßen „auf einer Verbindung ... der Export-Basis-Theorie, der Entwicklungspoltheorie und der Zentrale-Orte-Theorie“²¹ beruht. Dagegen ist in der DDR die empirische Klassifizierung und raumordnungspolitische Einstufung der kleinen Zentren noch unsicher.

Parallel zu den Oberzentren wird von „Zentren der Arbeiterklasse“ gesprochen, dem Pendant zum Führungsanspruch der herrschenden Partei. Die Arbeiterklasse „konzentriert sich in den Städten ... (wo sie) den höchsten Grad ihrer politischen Reife und Organisiertheit erreicht“ habe, und als „siedlungsmäßiger Ausdruck der führenden Rolle der Arbeiterklasse führt demzufolge die Stadt das Land beim Aufbau der klassenlosen kommunistischen Gesellschaft“²². Dieser Raumordnungsbegriff tangiert allerdings zwei grundsätzliche Probleme der Gesellschaftstheorie: den Schicht- bzw. Klassenbegriff und die Tatsache eines steigenden Anteiles der tertiären Wirtschaftsbereiche mit ihrer Konzentration in den Städten²³ und damit Fragen einer Industriegesellschafts-

14 Das entsprechende Programm, die „Grundsätze der staatlichen Siedlungspolitik“, werden zwar öfters zitiert, sind aber m. W. nicht veröffentlicht. Sie enthalten evtl. auch konkrete Zentrenfestlegungen.

15 Mobs/Schmidt/Scholz: Territoriale Konzentration und Urbanisierung. In: Petermanns Geogr. Mitt. (1976) H. 2, S. 90 ff. — Hier ist noch zu erwähnen, daß staatsübergreifende Entwicklungsachsen im RGW-Bereich bisher nur von einigen Autoren erwogen wurden; z. B. Böhnisch, R.: Zur Planung der territorialen Produktionsstruktur. In: Beiträge zur Terr. Produktionsstruktur. — 1976. = Wiss. Abhandl. d. Geogr. Ges. d. DDR, 13, S. 28.

16 Einen Vergleich der empirisch-konventionellen und der fakto- renanalytische Methode unternahmen Grimm/Hönsch/Krönert in: Petermanns Geogr. Mitt. (1976) H. 2, S. 116 ff.

17 Rumpf u. a.: Probleme und Möglichkeiten der Bestimmung territorialer Wirkungen von Städten der Makrostruktur in der DDR. In: Petermanns Geogr. Mitt. (1976) H. 2, S. 101 ff. — Ferner Lüdemann, H.: Probleme der Entwicklung der Territorialstruktur, insbesondere der Siedlungsstruktur, in der DDR. — 1977. (Vortrags- Ms.)

18 Die erste Zusammenfassung legte Kluge vor, dessen Einteilung auch der Klassifizierung der Staatl. Plankommission zugrundeliegt. In: Petermanns Geogr. Mitt. (1974) H. 4.

19 Abref, H.: Die zentrale Bedeutung von Entwicklungszentren. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1976) H. 7, S. 317 ff.

20 Grimm/Hönsch: Zur Typisierung der Zentren der DDR ... In: Petermanns Geogr. Mitt. (1974) H. 4, S. 282 ff.

21 Ganser/Kroner: Zusammenfassung der Diskussion über Entwicklungszentren. In: Informationen zur Raumentwicklung (1976) H. 7, S. 349 ff.

22 Röseler, B.; K. Scherf: Sozioökonomische und territoriale Aspekte der Urbanisierung. In: Petermanns Geogr. Mitt. (1976) H. 2, S. 85 ff.

23 Der tertiäre Bereich vergrößert sich auch in der DDR und konzentriert sich in den Städten, es gibt daher „auch weiterhin den

theorie (die hier aber nur erwähnt werden können)²⁴. Raumordnungspolitisch interessiert aber ohnehin nur das regionale Arbeitskräftepotential.

Für alle Siedlungen, die nicht dem Grundgerüst der Zentren angehören, gilt in dialektischer Argumentation, daß die rückläufige Entwicklung so gesteuert werden müsse, „daß negative Auswirkungen ... vermieden werden“. „Ein Teil der Siedlungen wird in Übereinstimmung mit den Wünschen ihrer Bewohner aufgelöst werden“²⁵. In den ersten, noch recht unbestimmten Vorstellungen der Staatl. Plankommission zur Sanierung (von 1976) heißt es entsprechend, bei der Verteilung der Haushaltsmittel sei „das Prinzip zu verfolgen, daß die Städte günstigere Werte als der Bezirksdurchschnitt erreichen, um die Altbauten ersatzlos auszusondern. Jede Verbesserung an einem Ort bedeutet aber logischerweise eine relative Verschlechterung für die anderen Siedlungen. Es ist kaum zu beurteilen, wie die konkreten Probleme gelöst werden.“

Nach den bisher detailliertesten Berechnungen hierzu ergab sich im Bez. Dresden (unter Beachtung von Befragungsergebnissen zur Mobilitätsmotivation und aufgrund der Berechnung kostengünstigster Siedlungskomplexe im Hinblick auf eine gesicherte Grundversorgung), daß von den Siedlungen unter 1000 Ew.

- für 251 mit 47 000 Einwohnern eine rückläufige,
- für 73 mit 25 000 Einwohnern eine stabile Entwicklung und
- für 214 mit 53 000 Einwohnern eine stabile Produktions-, aber rückläufige Wohnentwicklung effektiv erschiene.

Somit hätten ca. 40 % der Siedlungen mit 3 % der Bezirksbevölkerung keine Entwicklungschance. In den Nordbezirken ist nach v. Känel²⁶ „in Siedlungen von 200–300 Ew. an ... die Mindestversorgung gewährleistet“. Das bedeutet aber, daß sie für 20–25 % der Bevölkerung²⁷, in der DDR insgesamt für ca. 8 % nicht gewährleistet ist.

6. Der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik der „Intensivierung“ entspricht raumordnungspolitisch die „territoriale

Trend zahlreicher Einrichtungen außerhalb der materiellen Produktion in das großstädtische Milieu hinein“ (Anm. 20). Diese Tendenz ist aber zu differenzieren: Während sich z. B. die Zahl der Verkaufsstellen immer noch verringert, stieg der Anteil der Beschäftigten in tertiären Bereichen mit ca. 1,5–3 % (1960–73) stärker als in der Industrie (0,2 %) an. Siehe: DIW-Wochenberichte (1976) H. 38, S. 354 ff.

²⁴ Sie berühren den Herrschaftsanspruch der Arbeiterklasse bzw. ihrer Führung. Aus der gegenwärtigen Diskussion sei verwiesen auf: Wirtschaftswissenschaften. (1976) S. 1415 f. — Röseler/Scherf (s. Anm. 22) stellen z. B. auf „industrieeähnliche Arbeitsprozesse“ und die „Produktion von Wissen“ ab. Mohs u. a. (s. Anm. 15) erachten die Expansion der tertiären Bereiche für „offenbar zwangsläufig“, und das sei „auch zu begründen“, trotzdem bleibe die Industrie „der entscheidende stadtbildende Faktor.“

²⁵ Kluge, K.: Entwicklung der Bevölkerungsverteilung und -struktur im Bezirk Neubrandenburg ... In: Fragen der Bevölkerungsgeographie. (1975) S. 75 ff.

²⁶ Känel, A. v. und E. Weber in: Peterm. Geogr. Mitt. (1976) H. 2, S. 120 ff.

²⁷ Schätzung nach Daten bei Stams, W. u. M.: Bevölkerungsverteilung ... In: Geographische Berichte. (1976) H. 1 (H. 78).

Rationalisierung“. Sie umfaßt solche Aufgaben der Intensivierung, die die Leitungskompetenzen eines einzelnen Betriebes übersteigen, wie z. B. die Sanierung von Mischgebieten oder die Anlage von Industriekomplexen (-parks). In der Praxis geht es vor allem um die rationelle Gestaltung der örtlichen Arbeitsmärkte²⁸. Die territoriale Rationalisierung ist zwar seit 1975/76 selbständiger Teil der Kreis-Volkswirtschaftspläne, beschränkt sich aber wahrscheinlich meist auf die Koordination der Reparaturdienste, da entsprechende Beispiele angeführt werden. Dagegen fehlt eine Kennziffer für die Effekte territorialer gegenüber etwa technologischen Rationalisierungen, die außerdem datentechnisch sehr schwer zu ermitteln wäre.

Ihre große Bedeutung wird vor allem beim Anblick der alten Industriegebiete in der DDR verständlich, wo die innerbetrieblichen Infrastrukturen (Bauten, Versorgungsnetze, Anschlüsse etc.) stark vernachlässigt wurden. So sehr die territoriale Rationalisierung auch propagiert wird, es fehlen gesetzliche Regelungen, die Betriebe und ihre Fonds zusammenzuführen und verbindlicher gemeinsamer Leitung zu unterstellen.

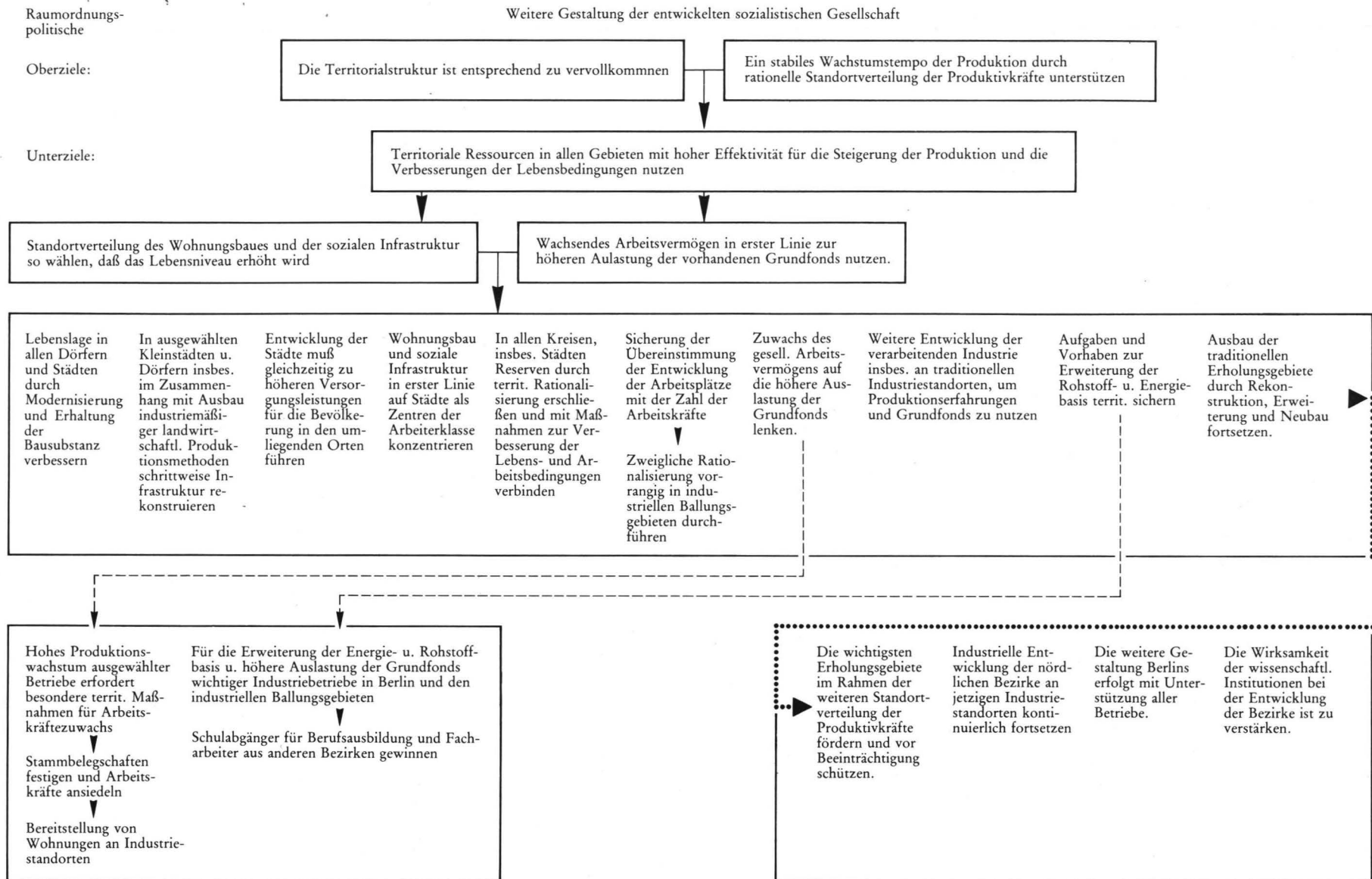
7. Abschließend ist hervorzuheben, daß sich der in der Bundesrepublik geläufige Begriff der räumlichen Disparitäten vor allem indirekt in den Aussagen über die regionalen Unterschiede im Lebensniveau²⁹ findet. Dabei sind drei Aspekte zu erwähnen:

1. Die prinzipielle Existenz von regionalen Disparitäten,
2. die Ungleichgewichte als Folge der gegenwärtigen Politik und
3. als Nachwirkung historischer Differenzierungen.

Die erste Feststellung wird oft exegetisch begründet: nach Engels werde „immer eine gewissen Ungleichheit der Lebensbedingungen bestehen, die man auf ein Minimum reduzieren, aber nie ganz beseitigen können wird“. Folglich könne es sich „nicht um eine völlige Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen aller Gebiete handeln“. Andererseits sei die langfristige Standortpolitik „auf eine tendenzielle Angleichung der territorialen Differenzierung der Bedarfsstruktur gerichtet“ und der „territoriale Niveaueausgleich ... ein Wesenszug der territorialen Entwicklung im Sozialismus“ (Kehrer). Ähnliche Formulierungen dialektischer Art finden sich sehr oft (insbes. zur Infrastruktur), doch wurden m. W. nur sehr selten Kriterien für die Zumutbarkeit regionaler Differenzierungen und nirgends für diejenigen der sozialistischen Produktionsverhältnisse genannt.

²⁸ So wurden z. B. 1974 im Bez. Magdeburg durch derartige Maßnahmen 3 000 Arbeitskräfte für eine bessere Auslastung der Grundfonds, d. h. für Schichtarbeit gewonnen. Oder in Mülhausen wurden die 6 Produktionsstätten von 4 kleinen Textilbetrieben zu einem VEB mit 2 Betriebsorten zusammengefaßt und dabei 120 AK freigesetzt. Nach Ostwald: Planmäßige proportionale Gestaltung der Territorialstruktur der DDR. In: Wirtschaftswissenschaften (1976) H. 5, S. 656 ff. u. Kuciak ebenda H. 9, S. 1317 ff.; auch Müller in: Die Wirtschaft. (1976) H. 7, S. 6.

²⁹ Hierzu näher Kehrer, G.: Territorialer Niveaueausgleich in der DDR ... In: Zeitschrift für den Erdkundeunterricht. (1976) H. 12, S. 449 ff.



Meist wird nur der Begriff „industriell weniger entwickelte Gebiete“ verwendet, der durch einen „relativ geringen Anteil ... an der Erzeugung des Nationaleinkommens“ definiert ist. Von wenigen Ausnahmen abgesehen³⁰, fehlen aber Analysen mit entsprechenden Karten oder regionalen Statistiken und Programme.

Die historischen Disparitäten werden als teilweise bewältigt angesehen. So sagte Staatssekretär *Grünheid* auf einer Konferenz von Raumplanern: „Wir zählen es zu den herausragenden Ergebnissen der Regionalpolitik unserer Partei und Regierung . . ., daß diese territorialen Gegensätze (zwischen Nord und Süd — F. W.) planmäßig abgebaut wurden.“

Der entscheidende Punkt derartiger Argumentationen (die vorrangig auf Industriebeschäftigtenzahlen abgestellt sind) ist, daß offen bleibt, inwieweit es sich um überdurchschnittliche Leistungen im Vergleich zur europäisch-industriegesellschaftlichen Entwicklung handelt.

Es gibt allerdings Überlegungen, das bisher an der Industrialisierung orientierte Urteil über die regionalen Unterschiede und die entsprechenden Ziele, z. B. der gleichmäßigen Verteilung der industriellen Produktion über das ganze Land, neu zu formulieren. Denn trotz wesentlich höheren industriellen Produktionszuwachses in zurückgebliebenen Gebieten veränderte sich der höhere Anteil der Ballungsgebiete an der Schaffung des Nationaleinkommens nur wenig. Daher erfordere ein angeglichenes Lebensniveau nicht unbedingt die Industrialisierung landwirtschaftlicher Gebiete, sondern soll vor allem durch die industriell produzierende Landwirtschaft erfolgen.

Es verbleibt die Frage nach Disparitäten als Ergebnis heutiger Politik. Das Selbstverständnis des Staates schließt das aus, doch kann hier z. B. der steigende Gegensatz von Neubau- und Sanierungsgebieten erwähnt werden, ferner regionale Einkommensunterschiede, das konstante Verhältnis der regionalen Verteilung des Nationaleinkommens oder die unterschiedliche Verteilung des Wohnungsneubaues usw.

II. Die raumordnungspolitischen Zielsysteme

1. Ein spezielles Raumordnungsgesetz existiert in der DDR nicht

Von der SED wurde in der Direktive des VIII. Parteitages 1971 erstmals die Standortverteilung der Produktivkräfte durch bezirksweise Ordnung der Wirtschaftszweigaufgaben dargestellt. Die gegenwärtigen raumordnungspolitischen Ziele enthält Übersicht A anhand der Erklärungen des letzten, des IX. Parteitages³¹. Ihm kam keine besondere regio-

nalpolitische Bedeutung zu. Die Aussagen enthalten — im Gegensatz zur großen Zahl ökonomischer Kennziffern — nur sehr wenige Zielerreichungsgrade für die Raumordnungspolitik. Die Aufgaben der Wirtschaftszweige wurden wiederum bezirksweise geordnet, wodurch der raumordnungspolitische Abschnitt als Katalog mit zwei Hauptzielen zu charakterisieren ist: Hohe Auslastung der Grundfonds in den Ballungsgebieten und Konzentration der Investitionen von Infrastruktur und Wohnungsbau. Die Konzentrationsstrategie ist auf zwei Muster räumlicher Ordnung reduzierbar: Förderung der Ballungsgebiete und der Siedlungszentren (zentrale Orte mit Umland). Der Stellenwert der raumordnungspolitischen Absichten ist innerhalb der gesamten Zielhierarchie relativ niedrig. Selbst im räumlich und zeitlich detaillierten Wohnungsbauprogramm fehlen regionale Verhältnisaangaben.

2. Das gegenwärtige fachspezifische Zielsystem der Raumordnungspolitik

Die Parteitagsaussagen werden zwar von Experten vorbereitet, sind aber verständlicherweise sehr allgemein gehalten. Daher bildet ein Zielsystem i. S. des Konsenses der Fachwelt eine wichtige Ergänzung — und ist realiter vielleicht wichtiger als manche Parteierörterung.

Ein Beispiel hierfür gibt die Übersicht B, die auf *Ostwald* (1976) basiert³². Die Oberziele entsprechen natürlich denen des IX. Parteitages, wobei die Angaben für Investitionen und Zuwachs Kriterien wirtschaftspolitischer Globalziele darstellen, die für raumplanerische Absichten fehlen. Dem Text sind drei obere Zielebenen recht gut zu entnehmen, aber eine hierarchische Ordnung der unteren Ziele und ihre gegenseitige Zuordnung sind kaum möglich. Unterziele wie „die Produktions- und Grundfonds besser ausnutzen, Ressourcen einsparen“ können ebenso als Oberziele und „die effektive Nutzung der bestehenden Territorialstruktur“ als zugeordnetes Mittel gelten. Niedrige Ziele, wie die intensive Nutzung der Infrastrukturen, sind an anderer Stelle im oberen Bereich des Teilsystems angesetzt.

Einige der raumordnungspolitischen Ziele sind aus bundesrepublikanischer Sicht ungewohnt. So soll die Reduzierung der Arbeitsplätze die Nachfrage an das regionale Arbeitskräfteangebot, vor allem in den Südbezirken, angleichen³³. Zu-

30 Ebenda (1976) H. 2/3, über den sogen. Eichsfeldplan von 1959.

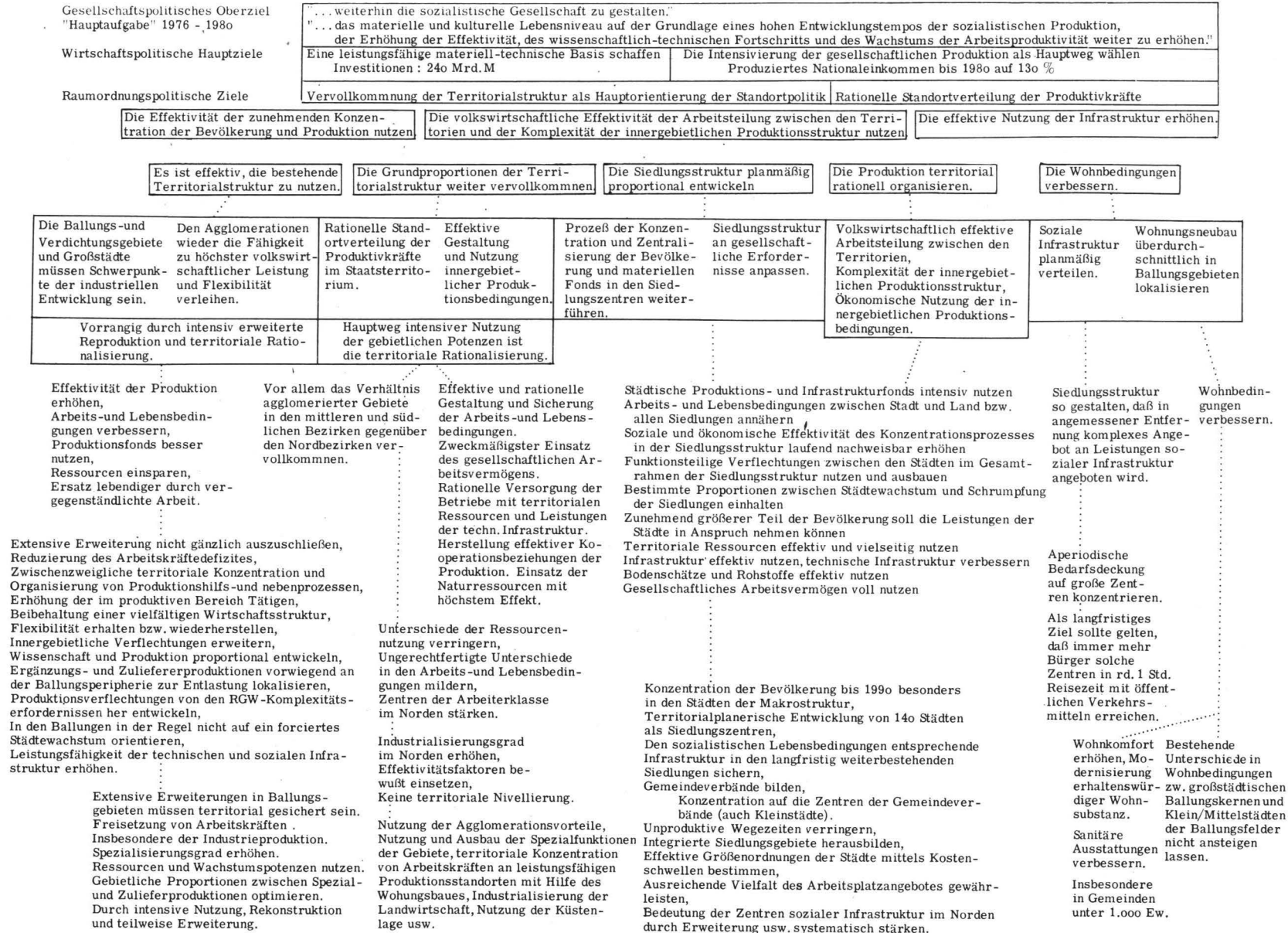
31 Direktive des IX. Parteitages der SED zum Fünfjahresplan für die Entwicklung der Volkswirtschaft in den Jahren 1976—1980. — Berlin (O) 1976. Insbes. Abschnitt XI: Standortverteilung der Produktivkräfte und die Entwicklung in den Bezirken, S. 114—165. Er beruht auf der 1976 von der Staatl. Plankommission beschlossenen „Konzeption zur Standortverteilung der Produktivkräfte der DDR bis 1990.“ Ergänzend sei verwiesen auf: *Kohl, H.*: Ökonomisch-geogr. Aspekte der Beschlüsse des IX. Parteitages der SED. In:

Zeitschr. für den Erdkundeunterricht. (1976) H. 10, S. 369—77; *Schlesier, K. H.*: Zu aktuellen Aufgaben des Städtebaues nach dem IX. Parteitag. In: Architektur der DDR. (1977) H. 2, S. 68 ff.

32 *Ostwald, W.*: Planmäßig proportionale Gestaltung der Territorialstruktur der DDR. In: Wirtschaftswissenschaft. (1976) H. 5, S. 656—73. Ferner zur Ergänzung: *Scherf/Rommeiß*: Ökonomische und soziale Probleme der weiteren Ausprägung der sozialistischen Lebensweise. In: Wirtschaftswissenschaft. (1977) H. 6, S. 801 ff., insbes. S. 823 ff. *Ostwald* ist seit zwei Jahrzehnten in der Planungspraxis tätig und Leiter der Forschungsleitstelle für Territorialplanung der Staatl. Plankommission, dem fachlichen Beratungsorgan der Regierung.

33 Siehe hierzu: DIW-Wochenbericht. (1976) H. 23. (Voraussichtliche Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung in der DDR bis 1990.)

Übersicht B: Raumordnungspolitisches Zielsystem (in Anlehnung an Ostwald, 1976)



gleich soll damit die Fluktuation (die trotz geringer Mobilität hoch ist) verringert und mit erhöhter Schichtauslastung die Wirtschaftlichkeit der Anlagemittel erhöht werden.

Die durchgängige Orientierung auf die räumliche Konzentration entspricht nicht nur dem sorgfältigem Umgang mit dem Vorhandenen („Intensivierung“), sondern geht auch vom Ballungseffekt selbst aus. Daher werden auch „solche Verdichtungsgebiete, die eine überdurchschnittliche und weiter wachsende territoriale Konzentration der Produktivkräfte aufweisen, aber noch nicht zu den Ballungsgebieten zählen, wie beispielsweise Magdeburg“³², gefördert. Die gegenwärtigen Facherörterungen konzentrieren sich ferner auf das Siedlungssystem (s. o.) — wahrscheinlich als Reaktion auf das bis zu Beginn der siebziger Jahre vorherrschende Interesse an Produktions-Standort-Optimierungen und auch auf die intensive Diskussion der sozialen Infrastrukturen, der Umweltqualitäten und der Entwicklungszentrenförderung in der westeuropäischen Raumordnungspolitik.

3. Zur Form der raumordnungspolitischen Zielsysteme

In der DDR liegt, wie erwähnt, kein umfassendes Raumordnungsprogramm veröffentlicht vor, es finden sich nur Teilsysteme. Sie können im allgemeinen in drei Ebenen unterteilt werden. Die Oberziele bilden meist Standardformulierungen des letzten Parteitag, während der größte Teil der Aussagen ein breiter Katalog von Unterzielen ist. Es folgen dann vereinzelte, sehr konkrete Detailziele, die oft nur beispielartig sind. Damit fehlt eine mittlere Ebene mit zeitlich und speziell regional-operationalen Kriterien. Die Kataloge erwecken oft den Eindruck eines Systemzusammenhangs, obwohl verschiedene Aussagen abwechselnd als Ober- und Unterziele einander zugeordnet sind und dadurch klare Ziel-Mittel-Verhältnisse entfallen. Der Wohnungsbau ist z. B. Hauptinstrument des sozialpolitischen Programms, zugleich auch Unterziel der proportionalen Siedlungsentwicklung, Stärkung der Ballungsgebiete, Verbesserung der sozialen Infrastruktur, Industrialisierung des Nordens, Nutzung der ökonomischen Effizienz von Verdichtungen, Intensivierung der Beziehungen zwischen Produktion und Territorium usw.

Würde man die Kataloge und Teilsysteme zu einem konsistenten System vereinigen, geriete die uneinheitliche Form aus dem Blickfeld. Sie folgt u. a. aus der unzureichenden Ausarbeitung der raumplanerischen Programmatik im Vergleich zur Planung der Wirtschaftszweige. Ferner werden zahlreichen gesellschaftspolitischen Aussagen recht allgemeine fachspezifische Ziele zugeordnet, um tagespolitischen Forderungen zu genügen. Damit wird zugleich die Rolle der Partei legitimiert, indem ihr allseitige Führungsfähigkeit bestätigt wird.

Die Konsistenz der Teilsysteme in sich ist natürlich aufgrund des Katalogcharakters recht hoch. Man könnte jedoch manche Aussagen deduzierend ergänzen und dadurch Zielkonflikte aufweisen. So wird z. B. das weitere, investitionspolitisch unterstützte vorrangige Wachstum der Ballungsgebiete zur Kollision mit dem Ziel der Verbesserung der

Arbeits- und Lebensbedingungen führen, wie in den Agglomerationen ja täglich feststellbar ist.

Die Erhaltung einer vielfältigen Wirtschaftsstruktur bei gleichzeitiger Erhöhung des Spezialisierungsgrades ist gleichfalls als Konflikt denkbar, der darüber hinaus noch mit der beabsichtigten Gewährleistung eines vielseitigen Arbeitsplatzangebotes kollidieren kann. Ein weiteres Beispiel bietet die Aussage, es käme „darauf an, eine den sozialistischen Lebensbedingungen entsprechende infrastrukturelle Ausstattung für die Wohnbevölkerung in den langfristig weiterbestehenden Siedlungen zu sichern“, da sie folglich in jenen nicht zu sichern ist, die langfristig nicht weiterbestehen. Das beinhaltet eine neue Disproportion: Setzt man z. B. 350 Ew. als Obergrenze derartiger Siedlungen, so wären über 10 000 Siedlungen mit 1,6 Mio. Ew., d. h. in der DDR etwa 10 % der Bevölkerung und im Bez. Neubrandenburg knapp 30 %, betroffen³⁴. Da den genannten Zielen jedoch viele Handlungen zugeordnet werden können, ist die Aussage zunächst nur als leerformelhaft zu bezeichnen.

Daneben sind gelegentliche faktische Konflikte zu erwähnen. So kollidiert etwa die Aussage, der Wohnkomfort solle vor allem in Siedlungen unter 1 000 Ew. oder „in allen ländlichen Siedlungen“ verbessert werden, mit der beabsichtigten Siedlungskonzentration und den angestrebten überdurchschnittlichen Werten für die Städte (s. o.). Allerdings handelt es sich teilweise um Differenzen zwischen verschiedenen Autoren.

In den Texten sind ferner Real- und Zielaussagen oft nicht auseinanderzuhalten. Die Konzentration der Bevölkerung bis 1990 in den zentral geplanten Städten der Makrostruktur kann z. B. einen Trend oder ein Ziel bedeuten. Hier kommt die erwähnte Identität von Gesetz und Ziel zum Tragen. Den Zielsystemen liegen oft Annahmen über die reale Entwicklung der räumlichen Ordnung zugrunde, die ihrerseits Ziele, d. h. Vorstellungen über die räumlichen Anordnungen, bestimmen. So gelte es z. B., die Vorteile der Konzentrations-tendenzen „maximal zu nutzen und weiter zu entwickeln“³⁵, weil die territoriale Arbeitsteilung als gesetzmäßig und die Ballungsgebiete als „rationelle Formen der gesellschaftlichen Arbeitsteilung und des gesellschaftlichen Lebens“ aufgefaßt werden. Dabei ist wichtig, daß die Ballungen als *rationellste* Form gelten³⁶, weil alle Beobachtungen ein weiteres Wachstum und alle Effektivitätsrechnungen einen Vorteil belegen. Den Berechnungen liegt prinzipiell die gleiche Rationalität zugrunde wie den Standortentscheidungen der Betriebe, der Bevölkerung usw., die zur Agglomeration führten. Somit

34 Berechnet nach Angaben der Siedlungsgrößen bei Stams, W. u. M. (s. Anm. 27) in der Annahme, daß erst ab 200—300 Ew. die Grundversorgung gesichert ist (s. v. Känel).

35 Ökonomisches Lexikon. — 1969.

36 Z. B. bei Rumpf, u. a. (s. Anm. 17). Die Zusammenhänge verdeutlicht auch folgendes Zitat (nach Röseler/Scherf, s. Anm. 22): „Die städtischen Siedlungsformen weisen . . . in Gestalt der Städte den höchsten Grad der territorialen Konzentration und Kombination von Bevölkerung, Produktion und Infrastruktur auf. Sie haben damit die günstigsten Voraussetzungen für die Realisierung städtischer Lebensformen und -bedingungen mit hoher ökonomischer und sozialer Effektivität.“ Von der Tautologie des Satzes abgesehen, bezeichnen die Worte „damit“ und „günstigste Voraussetzungen“ die Intention, das Ziel, das von plausibler Sinnfälligkeit erscheint.

können nur die bisherigen Standortentscheidungen bestätigt werden. Es geht hierbei nicht um die Richtigkeit der Beobachtungen, sondern nur um den Schluß von ihnen auf die Ziele.

Das gilt auch für zwei weitere Feststellungen, die das Konzentrationsziel stützen: Die vorhandene hohe Konzentration der Arbeiterklasse in den Städten wird als Faktor erst-rangiger politisch-ökonomischer Bedeutung aufgefaßt und den Städten daher eine „führende Rolle . . . innerhalb der politisch-territorialen Gliederung zugemessen.“ Die Konzentration wird durch industrielle Investitionen unterstützt und legitimiert dann die Entscheidung durch höhere bzw. erhaltene Konzentration der sekundären Bereiche. Ferner wird die hohe infrastrukturelle Ausstattung und Auslastung der Ballungsgebiete dadurch unterstützt, daß „eine weitgehende Übereinstimmung zwischen der Konzentration des Bedarfs an Leistungen der Infrastruktur mit den Tendenzen zur Konzentration und damit zu größeren Kapazitäten in den Bereichen der Infrastruktur selbst“ besteht, und „die wachsende Bedeutung derartiger Bedürfniskomplexe wie Arbeit, Bildung, Kultur und Kommunikation . . . drängt tendenziell zur weiteren Konzentration der Bevölkerung in größeren Siedlungseinheiten.“ So steigen die Größe, das Leistungsangebot, die Nachfrage und damit wieder der Ausbau der Infrastruktur in den Ballungsgebieten entsprechend der bekannten Theorie von der Funktion der Infrastruktur als Wachstumsfaktor.

Wie erwähnt, fehlt eine mittlere Ebene mit praktikablen regionalpolitischen Zielerreichungsgraden. Das liegt teilweise (vor allem für das Nationaleinkommen) an methodischen Bedenken und an der unzureichenden Territorialstatistik. Es scheint aber auch ein allgemeines Kennzeichen des politischen Systems, daß neben unverbindlichen Raumplanungszielen konkrete, örtliche Aufgaben genannt werden, wobei der Bezug unsystematisch bleibt.

4. Zielfindungsprozesse

Raumordnungspolitische Zielfindungs- und Zielbildungsprozesse in der DDR sind nur sehr unvollkommen nachzuzeichnen. Die Forschungsleitstelle für Territorialplanung der Staatlichen Plankommission bereitet wohl die wichtigsten Erklärungen vor³⁷, da m. W. keine ZK-Abteilung der SED speziell für die Raumordnungspolitik zuständig ist. In der Parteiführung selbst gab es zwar Architekten und Städtebauer, aber m. W. bisher kaum engagierte Raumplaner³⁸. In der Zielbildung sind drei Bereiche erkennbar:

- Die skizzierten Deduktionen und die Festlegungen im Rahmen von Grundsatzserklärungen (vor allem der Parteitage).
- Die Berücksichtigung aktueller Sachzwänge, d. h. gegenwärtig der Rohstoff- und Energieprobleme, aber auch des Wohnungsbauprogramms und der regional-infrastrukturellen Sicherung großer Investitionen.
- Die Meinungsbildung in der Fachöffentlichkeit, beeinflusst von fachspezifischen Erkenntnissen und internationalen Entwicklungen.

Mangels Materials sind die Bereiche kaum gegeneinander abzuwägen. Über die Bürgerbeteiligung am Raumplanungsprozeß ist ebenfalls nichts *Systematisches* bekannt, das Denken in Bürgerinitiativen usw. widerspricht ohnehin dem Selbstverständnis der DDR. „Zulässige“ Konflikte werden in den Ausschüssen der örtlichen Parlamente behandelt, aber öffentliche Diskussionen — etwa des Kernkraftwerkes bei Greifswald, der abgeriegelten Erholungsgebiete in der sächsischen Schweiz und an der Ostsee oder der Belästigungen durch Truppenübungsplätze — sind undenkbar. Die Beschreibung der Bürgerbeteiligung ist meist pathetisch („wachsende kollektive Weisheit der Werktätigen“) und unbestimmt. Sozialempirische Daten zum raumplanerischen Entscheidungsprozeß liegen m. W. kaum vor; die Argumentation läuft oft auf zentrale Entscheidungen hinaus: „Die immer umfangreicher werdenden Initiativen der Bürger . . . verlangen zunehmend zentrale territoriale Orientierungen und Entscheidungen . . .“

III. Zusammenfassung

Die Adjektive „effektiv“ und „rationell“ beherrschen die raumordnerischen Texte entsprechend der Grundrichtung der Gesellschaftspolitik: Leistungserhöhung und Produktivitätssteigerung. Daneben wird seit den siebziger Jahren die Konsumsphäre beachtet, und zwar raumordnungspolitisch durch das Wohnungsbauprogramm und die Erhöhung der sozialen Infrastrukturausstattung und deren Auslastung durch ein rationelles Siedlungssystem. Die räumliche Verteilung folgt dem Prinzip der Leistungssteigerung durch Konzentration. Das mag trivial erscheinen, weil deren ökonomische Effizienz eine einfache Ableitung aus allgemeinsten Überlegungen der Kostenminimierung ist und die Raumordnungspolitik sich somit auf das klassische nationalökonomische Ziel — höchste Leistungen mit geringstem Aufwand — reduzieren läßt. Wichtig ist aber, daß dieser Strategie konsequent gefolgt wird, daß die ökonomische Argumentation offenkundig vorherrscht. Sie spiegelt die Gesellschaftsauffassung einer von ökonomischen Gesetzen gesteuerten und von materieller Leistung getragenen Höherentwicklung wider, während die Vorstellungen in der Bundesrepublik wohl mehr an Ableitungen aus dem Gleichheitsgebot der Verfassung und dem parlamentarischen Repräsentationssystem (Verfahrensfragen als inhaltliche Probleme der Raumordnung) orientiert sind.

37 Gegenwärtig ist hierfür insbes. der 1977 gebildete Arbeitskreis für Territorialforschung im Wissenschaftl. Rat für Fragen der Vervollkommnung der Planung und wirtschaftlichen Rechnungsführung unter der Leitung von W. Ostwald zuständig. Seine Aufgaben sind die Überarbeitung des Konzeptes der Verteilung der Produktivkräfte bis 1979 und die Beratung des stellvertr. Vorsitzenden der Staatl. Plankommission und der Forschungsleitstelle. (Vergleichbar in etwa dem Beirat für Raumordnung).

38 Von der speziellen Vorbildung her ist z. B. R. Müller, langjähriger stellvertr. Vorsitzender der Staatlichen Plankommission, zu nennen.

Das ideologische Gesamtgebäude enthält kaum Aussagen zur räumlichen Anordnung der Produktivkräfte, sieht man von allgemeinen Feststellungen der Rohstoff- oder Konsumentennähe ab. Im Repertoire der Utopien und Verheißungen finden sich nur wenige räumliche Ordnungsvorstellungen, vergleichbar den Metaphern von der allseitig entwickelten sozialistischen Persönlichkeit. In politisch-ideologischer Sicht besteht zwar eine Präferenz für die Städte als Zentren der Arbeiterklasse, doch der politischen Führung scheint die Frage räumlicher Strukturen von untergeordneter Bedeutung.

Die veröffentlichten raumordnungspolitischen Zielsysteme der DDR sind insgesamt allgemeiner gehalten als in anderen Industrienationen und im Verhältnis zum methodischen Stand der Operationalisierungsmöglichkeiten häufig leerformelhaft und katalogartig. Sicher tragen hierzu die methodischen Probleme — Kriterien für Umweltqualität oder langfristige Effizienz — bei, aber auch die besonders restriktive Informationspolitik (Karten, regional-statistische Angaben) und vor allem die Reservation gegenüber dem Aufweis von Zielkonflikten, denn die Verpflichtung auf gesellschaftliche Harmonievorstellungen hilft, die führende Rolle der Partei zu erhalten.

Das vorherrschende Konzentrationsprinzip hat eine zweifache Basis: einerseits die alte Erkenntnis der Effizienz der Agglomeration von Produktivkräften, wie sie auch *Marx* festgehalten hat, und andererseits die Programmatik der Intensivierung seit dem VIII. Parteitag, d. h. die Nutzung der vorhandenen Strukturen entsprechend den im Kapitalismus und Sozialismus sehr ähnlichen Lokalisationstendenzen.

Die Raumordnungspolitik der DDR folgte seit den mittsechziger Jahren der generellen Entwicklung in den Industrienationen. So gewann Ende der sechziger Jahre der Infrastrukturbegriff kurzfristig große Bedeutung, und später, wiederum mit etwa einem halben Jahrzehnt Verzug, die Siedlungspolitik. In den Hauptbegriffen und Denkmustern ist weitgehende Ähnlichkeit erkennbar, was die These industriegesellschaftlicher Entwicklung stützt. Beispielsweise sind die Konzepte der Entwicklungszentren bzw. zentralen Orte sowie der Zentren und Achsen, auch ihre absoluten Größenordnungen, einander vergleichbar.

Trotzdem sind die Differenzen zwischen der Raumordnungspolitik der DDR und derjenigen der Bundesrepublik nicht zu übersehen. Der Hauptunterschied besteht in der bewußten investitionspolitischen Förderung der Ballungsgebiete der DDR, selbst wenn es sich um Rationalisierungen (Intensivierung) und nicht um neue, extensive Investitionen handelt. Die Planungsstrategie kann noch der gleichen ökonomischen Rationalität entsprechen, wie sie den Standortentscheidungen der Unternehmen zugrunde liegt, weil die Probleme der Agglomerationen noch nicht den Umfang wie in den westeuropäischen Metropolen erreicht haben. Die Motorisierungsquote liegt z. B. noch weitaus niedriger, die tertiären Bereiche und damit die Citybildung sind noch entschieden geringer.

Ferner wird vorrangig darauf Wert gelegt, die „Vorzüge der Spezialisierung“ zu nutzen, und damit werden Monstrukturen begünstigt. Weiterhin entfallen weitgehend die Planungskategorien der Fördergebiete, obwohl manche Disproportionen vermutlich in der Größenordnung derjenigen in der Bundesrepublik liegen.

Aufgrund der allgemeinen politischen Bedingungen sind regionale Disparitäten eine weithin vernachlässigte Problematik. Wer könnte schon auch nur die Hypothese öffentlich formulieren, die Regionalpolitik der SED habe dem Norden der DDR nur unzulänglich Vorteile, der Hauptstadt aber ungerechtfertigt überdurchschnittliche Investitionen verschafft.

Insgesamt fügt sich die Raumordnungspolitik der DDR in die der Industriegesellschaften ein, die Probleme und Lösungsstrategien differieren überwiegend nur graduell. Die bisher entsprechend der Stellung der DDR innerhalb der Industrienationen noch erträglichen Agglomerationsfolgen erlauben die raumordnungspolitische Förderung der Ballungsgebiete im Interesse der unmittelbaren ökonomischen Effizienz.

Damit erhält sich die territoriale Grundstruktur, und die räumlichen Proportionen verstärken sich entsprechend der bestehenden Gewichtung mit dem Vorrang der südlichen Ballungsgebiete und der Hauptstadt.