

RÜDIGER SAEKEL

Für eine auf die Funktionen der Räume bezogene integrierte Entwicklungspolitik

Vorschläge der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel zur Reform der Raumordnungspolitik¹

Entstehung, Zusammensetzung und Auftrag der Kommission

Die von der Bundesregierung Anfang 1971 eingesetzte Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, bestehend aus sieben Wissenschaftlern (zwei Volkswirtschaftler, ein Betriebswirt, zwei Soziologen, ein Technologe, ein Bildungsökonom) und jeweils fünf Vertretern der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite, hatte den Auftrag, „ein Gutachten über die mit dem technischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandel zusammenhängenden Probleme im Hinblick auf eine Weiterentwicklung der Gesellschaftspolitik zu erarbeiten“. Sie sollte aufzeigen, „welche wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Möglichkeiten bestehen, um im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung den technischen und sozialen Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft zu fördern und im Interesse der Bevölkerung zu gestalten“. Eine Aufgabe, die der bereits 1960 geäußerten Forderung *Müller-Armacks* nach einer „Zweiten Phase der Sozialen Marktwirtschaft“ – in der die Raumordnung eine wichtige Rolle spielen sollte – sehr nahe kommt. Wichtige Impulse zur Gründung der Kommission erhielt die Bundesregierung Mitte der 60er Jahre vor allem von den Gewerkschaften. Sie wiesen auf die Notwendigkeit einer vorausschauenden Gesamtanalyse der gesellschaftlichen Entwicklung hin.

Erstmals in der Welt legte 1966 eine von Präsident *Johnson* berufene National Commission on Technology, Automation and Economic Progress² ein Gutachten über wirtschaftliche und soziale Probleme des technischen Wandels und der damit verbundenen Strukturveränderungen vor, das auch in der Bundesrepublik breit diskutiert wurde, da damals gerade die Automationsdebatte (Gefahr massenhafter Freisetzen) ihren Höhepunkt erlebte. Einige Jahre später wurde ein ähnlicher Versuch in der Tschechoslowakei unternommen³.

Anfang 1968 erfolgte in der Bundesrepublik Deutschland die Gründung des „Arbeitskreises Automation“, der sich mit Kriterien und Instrumenten der Förderung des technischen Wandels, mit Analyse und Bewältigung uner-

wünschter Folgen dieses Wandels und der Frage befaßte, wie die hohen Mobilitätsanforderungen an Mensch und Kapital in einer immer komplizierter werdenden Welt gemeistert werden können. Der „Arbeitskreis Automation“ wurde Anfang 1971 von der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel abgelöst. Die Aufgabenstellung der Kommission wurde um wirtschaftliche und politische Bestimmungsgründe des Strukturwandels erweitert. Die Kommission war von der Bundesregierung unabhängig und hatte – dokumentiert durch die mehrheitliche Zusammensetzung mit Vertretern der Sozialpartner (10:7) – auch einen gesellschaftspolitischen Auftrag, nämlich zu erproben, in welchem Maße die Tarifpartner, unterstützt durch Wissenschaftler, imstande sind, gemeinsame Problemlösungen für die Zukunft zu erarbeiten oder aufzuzeigen, wo sich unüberwindliche Dissense auftun.

Um dem weitgefaßten Auftrag gerecht werden zu können, befaßte sich die Kommission schwergewichtig mit jenen Gebieten, denen erhöhte Bedeutung für die Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft zugemessen wurde. Dabei mußte es sich um langfristig wichtige Bereiche handeln, denn Zeithorizont des Gutachtens war das Jahr 1985.

Da in industrialisierten Gesellschaften mit ihrer intensiven und vielfältigen Nutzung des Raumes und der Natur Raumordnungspolitik zunehmend existenzentscheidend wird, erblickte die Kommission in diesem Politikbereich einen ihrer dreizehn Schwerpunkte.

Die Arbeitsergebnisse im Überblick

Die Ergebnisse der Kommissionsüberlegungen zur Raumordnung lassen sich in 15 Thesen zusammenfassen:

1. Wenn das Ziel der „Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in den Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland“ nicht nur eine politische Leerformel bleiben soll – wie bisher –, sondern wirklich materiell-inhaltlich angestrebt wird, ist eine grundlegende Reform der Raumordnungspolitik unabdingbar.
2. Hohe Direktinvestitionen von Bund, Ländern und Gemeinden haben es bisher nicht vermocht, die großen regionalen Unterschiede abzubauen. Im Gegenteil, die räumlichen Disparitäten und ökologischen Gefahren drohen sich bis 1985 weiter zu vergrößern.

1 Vgl. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (Hrsg.): Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn 1977.

2 Vgl.: Technology and the American economy. – Washington 1966. (Mit 6 Anlageländen.)

3 Siehe hierzu *Richta, R., u. a.*: Technischer Fortschritt und die industrielle Gesellschaft. – Frankfurt a. M. 1972.

3. Die Raumordnungspolitik des Bundes verstand sich bislang als „leitbildsetzende, flächenordnende, bestenfalls Anpassungsplanung treibende Politik, die über keine finanziellen Mittel verfügte“ und ausschließlich Koordinationsfunktionen hatte, die sie aber infolge fehlender Instrumente gar nicht erfüllen konnte.
4. Die regionale Wirtschaftspolitik fördert so breit und ungezielt, daß es bisher nicht möglich war, einige wenige entwicklungsfähige Räume außerhalb der bisherigen Ballungsgebiete vorrangig und besonders intensiv zu fördern, „um die Sogwirkung bestehender Verdichtungsräume abzubauen“.
5. „Obwohl die Agrarstrukturpolitik großen raumgestaltenden Einfluß ausübt, ist sie zu wenig an mittel- und langfristigen Zielvorstellungen und sachlichen sowie räumlichen Schwerpunkten ausgerichtet“ und weder mit der Raumordnung noch der regionalen Wirtschaftspolitik genügend verzahnt.
6. Das Ziel „Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen“ muß wirklichkeitsnäher interpretiert und den gewandelten gesellschaftlichen Verhältnissen angepaßt werden.
7. Dazu bedarf es eines klaren Zielsystems auf der Basis raumspezifischer sozialer Indikatoren.
8. Die Kommission votiert für eine funktionalräumliche Gliederung des Bundesgebietes, da sich die verschiedenartigen Räume vorrangig für unterschiedliche Aufgaben wie Landwirtschaft, Erholung, Industrie, Wohnen, ökologischen Ausgleich eignen.
9. Es wird eine Politik „gestalteter Agglomeration, die den Verdichtungsprozeß steuert“, gefordert.
10. Die bisherigen heterogenen Raumkategorien des Bundesraumordnungsgesetzes sollen durch neue Raumtypen ersetzt und durch eine den jeweiligen ökologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erfordernissen entsprechende Entwicklungsstrategie gefördert werden.
11. Raumordnungspolitik muß zur integrierten Entwicklungspolitik ausgebaut werden, das heißt eine Kompetenz „zur Ex-ante-Koordination gegenüber den raumrelevanten Fachpolitiken“ erhalten.
12. Regionale Wirtschaftspolitik und Raumordnungspolitik sollen miteinander verschmolzen werden, da beide Bereiche fast gleiche Ziele haben.
13. Um eine ressortübergreifende Ex-ante-Koordination auch mit den anderen raumrelevanten Politikbereichen zu gewährleisten, fordert die Kommission eine „gesetzliche Verpflichtung zur integrierten Entwicklungsplanung für alle staatlichen Ebenen“.
14. Im Rahmen der integrierten Entwicklungsplanung des Bundes soll das für die Raumordnung zuständige Ressort ein Recht zur „Raumwirksamkeitsprüfung“ erhalten.
15. Formen direkter und indirekter Beteiligung der Bürger an raumordnerischen Planungen sind weiter auszubauen.

Befund und absehbare Trends

Obwohl jährlich hohe raumwirksame Direktinvestitionen von Bund, Ländern und Gemeinden getätigt werden (1974 waren es, ohne Investitionen von Bundesbahn und Bundespost, ca. 40 Mrd. DM), ist es kaum gelungen, die großen regionalen Unterschiede in bezug auf Wirtschaftsstruktur, Bevölkerungsverteilung, Umweltbelastung und Infrastruktureinrichtungen abzubauen.

Unter rein quantitativem Aspekt ist die Industrieansiedlungspolitik der letzten 20 Jahre positiv zu werten. Ehemals wirtschaftsschwache Länder wie das Saarland, Bayern, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen haben sich überdurchschnittlich industrialisiert. Auf der Ebene von Regierungsbezirken stellen sich die quantitativen Industrialisierungserfolge häufig noch deutlicher dar. So arbeiteten beispielsweise 1969 in Niederbayern mehr als 45 v. H. aller Industriebeschäftigten in Betrieben, die zwischen 1955 und 1969 neu angesiedelt wurden⁴.

Unter qualitativem Aspekt hingegen, insbesondere unter den Gesichtspunkten Arbeitsplatzsicherheit und erforderliche berufliche Qualifikation, ist die Entwicklung nicht so positiv zu beurteilen. Viele der in wirtschaftsschwachen Gegenden neu angesiedelten Betriebe gehören Industriezweigen an, die auf längere Sicht Überlebensschwierigkeiten haben und die überdurchschnittlich viele an- und ungelernte Arbeiter sowie Heimarbeiter beschäftigen. So überrascht es insgesamt nicht, daß ein Vergleich der Rezession 1967 und der Rezession 1975/76 zeigt, daß großenteils die gleichen Arbeitsamtsbezirke von überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit betroffen wurden.

Aus der Tatsache, daß sich die Arbeitslosigkeitsraten in Großstädten und kleineren Gemeinden während der Rezession 1975/76 angenähert haben, darf nicht gefolgert werden, daß die regionalen Unterschiede abgebaut wurden, denn das Ergebnis beruht nur darauf, daß gegenwärtig auch Großstädte von Arbeitslosigkeit betroffen sind, das heißt, der Maßstab sich verschlechterte.

Mehrere große, sich teilweise überlagernde Wanderungsbewegungen – vor allem getragen von gut ausgebildeten, jungen und aktiven Menschen – führen dazu, daß sich die regionalen Lebensbedingungen weiter auseinanderentwickeln:

- eine zunehmende Verstädterung bei gleichzeitiger Entleerung peripherer Regionen,
- eine Nord-Süd-Wanderung,
- eine Wanderung zur Rheinschiene hin.

Dabei verlagert sich der Verstädterungsprozeß im letzten Jahrzehnt von den Kernstädten weg zu den Stadt-

4 Vgl. Kohler, H.; L. Reyher: Zu den Auswirkungen von Förderungsmaßnahmen auf den Arbeitsmarkt des Regierungsbezirks Niederbayern, nach kreisfreien Städten, Landkreisen und Arbeitsamtsbezirken. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des IAB. (1975) Nr. 6.

randgebieten und führt dadurch teilweise zu einer Zersiedelung städtischen Umlandes.

Besonders groß sind die Unterschiede hinsichtlich der regionalen Umweltbelastung. Dies wird im Kommissionsbericht an vier Beispielen exemplarisch verdeutlicht: der Immissionsbelastung mit Schwefeldioxyd, dem Anschluß an vollbiologische Kläranlagen, der Gefährdung der Rheintalzone und der voraussichtlichen Veränderung der Flächennutzung bis 1985.

Die aufgeführten Disparitäten in den regionalen Lebensbedingungen werden überlagert durch sehr unterschiedliche Ausstattungen mit Infrastruktureinrichtungen. Legt man bei der Bewertung der Infrastrukturausstattung von Räumen einen regionsspezifischen Maßstab zugrunde – wie es die Kommission erstmals versucht –, das heißt, geht man davon aus, daß der Bedarf an Infrastruktureinrichtungen aus sozioökonomischen Gründen nicht in allen Typen von Regionen gleich groß ist, so gelangt man zu dem Ergebnis, daß nicht nur ländliche Gebiete und Mischgebiete (relativ ausgeglichene Räume), sondern auch Verdichtungsgebiete absolute und relative Versorgungsmängel aufweisen. Die Gebiete mit infrastrukturellen Versorgungsmängeln beherbergen 46 v. H. der Gesamtbevölkerung und machen 45 v. H. der Gesamtfläche der Bundesrepublik aus⁵.

Sinkende Bevölkerungszahlen, steigendes Erwerbspersonenpotential, eine langfristige Wachstumsrate des Sozialprodukts von nur noch durchschnittlich 3,5 v. H. bis 1985 (wenn keine wachstumspolitischen Maßnahmen ergriffen werden) und eine fortschreitende Internationalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft sowie eine Zunahme der Umweltbelastungen – im Mittleren Neckarraum werden zum Beispiel bis 1990 40 v. H. der geplanten Siedlungsflächen auf ökologisch nicht vertretbare Flächen entfallen – lassen befürchten, daß sich die regionalen Lebensverhältnisse zukünftig noch weiter voneinander entfernen. Soll dies verhindert werden, bedarf es baldiger Kurskorrekturen in der Raumordnungspolitik.

Ursachen raumordnungspolitischer Ineffizienz

Nach Ansicht der Kommission scheitert die auf Koordinierungsfunktionen beschränkte Raumordnung „bereits am Ressortprinzip, da Kabinettsbeschlüsse und Richtlinienentscheide des Bundeskanzlers in der Regel nicht erfolgen“. Es gibt bestenfalls negative Koordinierungsmechanismen. Der Raumordnungsminister ist an der Planung der drei Gemeinschaftsaufgaben nur beratend, aber nicht verantwortlich beteiligt; das heißt, die Stimmen des Bundes werden ausschließlich vom jeweiligen Fach- und vom Finanzminister abgegeben. Die nach § 4 Raumordnungs-

gesetz (ROG) geforderte Abstimmung der raumbedeutsamen Planungen anderer Ressorts kann damit vom für die Raumordnung zuständigen Minister gar nicht wahrgenommen werden.

Ist die horizontale Koordinierung schon nicht gewährleistet, so fehlt es auch an Möglichkeiten zur vertikalen Koordinierung⁶. Ziele des Bundes binden die Landesplanung nur dann, wenn ein Bundesland sie für sich selbst verbindlich beschließt. Aber es gibt gar keine operationalisierten Bundesziele in der Raumordnung. Mit der Erstellung des Bundesraumordnungsprogramms (BROP) wurde zwar ein begrüßenswerter Anfang gemacht, aber auch seine Ziele und Prinzipien sind nicht genügend präzise. Darüber hinaus entbehrt es völlig der instrumentellen Ebene. Deshalb gelingt es mit dem BROP nicht, den bisher lediglich leitbildsetzenden Charakter der Raumordnung zu überwinden. Kritisiert wird weiter, daß bei der Ausgangsanalyse des Programms die immer wichtiger werdende Umweltsituation ausgespart wurde. Dabei wäre es dringlich gewesen, auch jene Räume abzugrenzen, deren Umweltbedingungen am schlechtesten sind.

In den letzten Jahren wurden parallel zueinander die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ geändert und das BROP entwickelt. Trotzdem decken sich die Gebietsabgrenzungen beider Programme in wichtigen Teilen nicht. Gegensinnige Förderungen dürften die Folge sein. Einerseits werden aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe Regionen gefördert, ohne dort gleichzeitig für die Errichtung oder den Ausbau notwendiger Infrastrukturen Sorge zu tragen, weil diese Gebiete nach dem BROP nicht als förderungswürdig eingestuft werden (zum Beispiel Teile der Gebietseinheiten 3 Hamburg, 10 Hannover, 34 München-Rosenheim und 37 Oberrhein-Südschwarzwald). Andererseits werden Räume, die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe keine Förderpriorität genießen, von verschiedenen Ressorts Mittel zum Ausbau der Infrastruktur erhalten, da sie im BROP als besonders förderungswürdig ausgewiesen sind (zum Beispiel Teile der Gebietseinheit 6 Bremen).

Das Hauptziel der Raumordnung „Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen“, das nach wie vor überwiegend mit Hilfe des Konzepts zentraler Orte, die flächendeckend verteilt sind (allein 650 sogenannte Mittelzentren sind in den Länderprogrammen ausgewiesen), verwirklicht werden soll, ist nach Meinung der Kommission aus finanziellen, ökologischen, technologischen und sozioökonomischen Gründen nicht realisierbar⁷.

5 Vgl. Heckhausen, St.: Nachholbedarf an haushaltsorientierter Infrastruktur in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland. – Göttingen 1976. = Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 114.

6 Eine gründliche Bestandsaufnahme der gesamten Koordinierungsproblematik findet sich in Roesler, K.; W. Stürmer: Koordinierung in der Raumordnungspolitik. – Göttingen 1975. = Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 61.

7 Vgl. hierzu Kummerer, K.; N. Schwarz; H. Weyl: Strukturräumliche Ordnungsvorstellungen des Bundes. – Göttingen 1975. = Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 102.

Die Raumordnungspolitik geht regionale Probleme isoliert – von unzulänglichen, weil heterogenen Raumtypisierungen (Verdichtungsgebiete, ländliche Gebiete, Zonenrandgebiete, zurückgebliebene Gebiete) aus – an. Sie entwickelte Zielsysteme für Verdichtungsgebiete und für ländliche Gebiete, ohne sich der Notwendigkeit und der Vorteile räumlicher Funktionsteilung bewußt zu sein.

Die regionale Wirtschaftspolitik leidet unter dem nicht entschiedenen Zielkonflikt, ob die Förderprioritäten nach dem Kriterium der „regionalen Förderungswürdigkeit“ oder nach dem Kriterium der „regionalen Förderungsbedürftigkeit“ ausgerichtet werden sollen. Nur unter ganz bestimmten Bedingungen, die in der jetzigen Förderkonzeption nicht erfüllt sind, sind beide Prinzipien miteinander vereinbar⁸.

Auch nach der Reform der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ werden 60 v. H. der Fläche (mit 34 v. H. der Bevölkerung) und 327 Schwerpunktorte gleichzeitig gefördert (von zusätzlicher, teilweise gegenläufiger Landesförderung ganz zu schweigen). Manche Bundesländer, zum Beispiel Niedersachsen, fördern fast 100 v. H. ihrer Fläche. Dies führt dazu, daß eine regionale Sanierungspolitik kaum möglich wird, da die vielen geförderten Orte – nicht einmal die Hälfte von ihnen erreicht die für regionale Arbeitsmärkte wünschenswerte Sollgröße von 40 000 Einwohnern – sich gegenseitig in ihrer Entwicklung hemmen.

Einen Grund für die verhältnismäßig geringe Effizienz der bisherigen Industrieansiedlungspolitik – bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Infrastrukturpolitik – sieht die Kommission darin, daß diese Politik nur wenig differenziert betrieben wird. Die volkswirtschaftliche Förderungswürdigkeit von Ansiedlungen bleibt nahezu ungeprüft. Aufgrund ordnungspolitischer Bedenken vermeiden es die wirtschaftspolitischen Verantwortlichen, über aussagefähige Kriterien zur Bestimmung der volkswirtschaftlichen Förderungswürdigkeit auch nur nachzudenken. Dabei weist die gegenwärtige sektorale Strukturpolitik bereits starke selektive Züge auf, wie ein Blick in die Subventionsberichte des Bundes sehr schnell bestätigt. In einer Zeit, die durch konjunkturelle und erhebliche strukturelle Arbeitslosigkeit geprägt ist, ist diese strukturelle Abstinenz des Bundes wenig verständlich. Die derzeitige Politik führt dazu, daß in wirtschaftsschwachen Gebieten häufig zwar kurzfristig Arbeitsplätze arbeitsintensiver und zukunftsgefährdeter Industriezweige und Unternehmen geschaffen und vorübergehend Strukturschwächen überdeckt, jedoch langfristig die Probleme nur noch vergrößert werden. Überspitzt formuliert, kann man sagen, daß die regionale Wirtschaftspolitik damit die Probleme von morgen schafft⁹.

Schwer wiegt auch der Mangel einer fehlenden Erfolgskontrolle, denn lang- und mittelfristige Vergleiche in Rheinland-Pfalz¹⁰ bestätigen die häufig geäußerte Vermutung, daß von den finanziell geförderten Arbeitsplätzen nur 40 bis 60 v. H. tatsächlich auch geschaffen werden.

An der Agrarstrukturpolitik, die großen raumgestaltenden Einfluß hat, kritisiert die Kommission, daß sie noch immer keine sachlichen und räumlichen Schwerpunkte gesetzt hat. Die Frage, welchen Beitrag die Agrarpolitik zur Erhaltung der Kulturlandschaft leisten kann, ist bisher nur ungenügend beantwortet worden (das Bergbauernprogramm kann nur ein Anfang sein). Besonders hinderlich ist die mangelnde Abstimmung zwischen Agrarstrukturpolitik und regionaler Wirtschaftspolitik. Beide Gemeinschaftsaufgaben arbeiten mit dem Instrument der Investitionsförderung, ohne die Maßstäbe der Förderung jedoch aufeinander abgestimmt zu haben.

Um die zwei wesentlichen Schwachstellen der raumgestaltenden Politik – konzeptionelle und institutionelle Mängel – zu überwinden, schlägt die Kommission eine Reihe von Reformen vor.

Neue Interpretation des Ziels „Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen“

Die Kommission geht davon aus, daß die gegenwärtige, zum Teil sehr einschneidende Veränderung der Lebens- und Siedlungsweise Teil einer umfassenderen Änderung unseres gesellschaftlichen, technologischen, ökologischen und ökonomischen Gefüges ist. Der historisch entscheidende Grund für eine disperse Siedlungsstruktur, die dominierende Rolle der Landwirtschaft im Wirtschaftsprozess, verliert immer mehr an Bedeutung, da infolge des überdurchschnittlich hohen technischen Fortschritts in diesem Bereich permanent Arbeitskräfte und Flächen aus der Agrarproduktion ausscheiden¹¹. Damit wird die Aufrechterhaltung eines engmaschigen Netzes zentraler Orte weniger dringlich. Veränderungen vorhandener Strukturen, soweit sie auf Verdünnung ländlicher und Verdichtung städtischer Strukturen hinauslaufen, sollten deshalb – nach Meinung der Kommission – nicht mehr ohne weitere Abwägung negativ eingestuft werden. Die Kommission hält es für nötig, zu überprüfen, „inwieweit die alten, funktional nicht oder kaum noch nutzbaren Siedlungsstrukturen erhalten und ausgebaut oder ihnen neue Funktionen zugewiesen werden sollen“.

Die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen von einer „Industrialisierungsstrategie allüberall“ zu erwarten,

8 Vgl. Müller, J. H.: Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik. – Göttingen 1973. = Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 3.

9 So formulierte es einmal der Planungschef der Staatskanzlei eines CDU-geführten Bundeslandes.

10 Vgl.: Raumordnungsbericht 1975 der Landesregierung Rheinland-Pfalz. S. 28.

11 Vgl. Thoss, R.: Planung unter veränderten Verhältnissen. Ökonomische Aspekte. Referat anlässlich der wissenschaftlichen Plenarsitzung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung vom 25. 9. 1975. S. 13 (Manuskript).

erscheint verfehlt. Wertgleiche Lebensverhältnisse können „auch durch Erleichterung des Fernpendelns (Verbesserung des Straßen- und Schienenverkehrs), durch Einführung neuer Kommunikationstechnologien für die Versorgung mit Bildungs- und Kulturgütern, durch mobile Versorgung mit Gesundheitsdiensten und Gütern des täglichen Bedarfs oder durch Motivierung zu stärkerer Mobilitätsbereitschaft“ erreicht werden.

Die Verwirklichung der Prinzipien „Chancengleichheit“, „Freizügigkeit“ und „Freie Wahl des Arbeitsplatzes“ ist nach Meinung der Kommission nur großräumig zu erreichen. Es ist inkonsistent, wenn einerseits die berufliche Mobilität gefördert und Wanderungen innerhalb einer Region positiv bewertet werden, andererseits aber Wanderungen zwischen den Regionen möglichst verhindert werden sollen, wie es das BROP vorsieht. Die Erschwerung regionaler Mobilität kann zu einer Behinderung der vertikalen Mobilität, das heißt, des gesellschaftlichen Aufstiegs, führen. Berücksichtigt die Raumordnungspolitik, daß Ungleichheiten zwischen Regionen zum Teil naturgegeben und notwendig sind (Umweltaspekt, Erholung), so hilft sie – nach Meinung der Kommission – die Lebensbedingungen am wirkungsvollsten zu verbessern. Eine auf Nivellierung räumlicher Strukturen angelegte Politik muß ihres Erachtens in einer hoch sensiblen und arbeitsteiligen Funktionsgesellschaft scheitern.

Für raumspezifische soziale Indikatoren

Wird die Raumordnungspolitik allmählich zu einer integrierten Entwicklungspolitik, die auch die Bereiche Wirtschaftsstruktur-, Infrastruktur- und Umweltpolitik umfaßt, umgestaltet, so bedarf sie dazu klarer operationalisierter Ziele¹². Diese Aufgaben sollten soziale oder gesellschaftliche Indikatoren übernehmen. Je nach Funktionsraum – darunter versteht die Kommission Räume, denen schwerpunktmäßig bestimmte Funktionen wie Dienstleistungen, Landwirtschaft, Erholung zugewiesen werden – müssen demnach raumspezifische soziale Indikatoren gebildet werden, um auf ihrer Grundlage funktionspezifische, differenzierte regionale Entwicklungsprogramme erarbeiten zu können. Diesen Erfordernissen entsprechen die im BROP verwendeten sozialen Indikatoren nicht. Sie haben auch einen zu geringen Repräsentationsgrad und stellen auf zu große räumliche Einheiten ab (nur 38 Gebietseinheiten).

Um das Kriterium der Erreichbarkeit von öffentlichen Einrichtungen stärker als bisher berücksichtigen zu können, empfiehlt die Kommission – in Anlehnung an Vorschläge des Beirats für Raumordnung¹³ –, je nach Versorgungs- und Funktionsbereich (zum Beispiel Wohnen,

Arbeiten, Bildung, Kommunikation, Erholung, Wassergewinnung, ökologischer Ausgleich) Indikatoren mit unterschiedlicher regionaler Bezugsbasis einzuführen. Vor einer Festlegung der regionalen Bezugsbasis sollten jedoch die Anzahl der zentralen Orte mittlerer Stufe überprüft und die derzeitigen Gebietsabgrenzungen des BROP unter funktionalräumlichen Gesichtspunkten überdacht und neu festgelegt werden.

Ein mehrdimensionales raumspezifisches Indikatorensystem müßte unter anderem folgende Strukturen erfassen: Bevölkerungs- und Sozialstruktur, Siedlungsstruktur, Wirtschaftsstruktur, Infrastruktur, Umweltqualität¹⁴. Im Gegensatz zu Vorstellungen des Beirats für Raumordnung und des BROP sollten die Indikatoren oberhalb gewisser Mindestbedingungen austauschbar und in der Regel nicht am Bundesdurchschnitt orientiert sein. Zu Vergleichen und zur Maßstabsgewinnung sollten nur noch gleiche oder ähnliche Funktionsräume herangezogen werden.

Verwirklichung funktionalräumlicher Arbeitsteilung

Die Konzeption funktionalräumlicher Arbeitsteilung geht davon aus, daß Teilräume eines Gesamtgebietes für unterschiedliche Aufgaben unterschiedlich geeignet sind. In Ausnutzung ihrer komparativen Vorteile wird ihnen deshalb jeweils eine bestimmte Raumfunktion oder ein Bündel von Funktionen schwerpunktmäßig zugewiesen (Vorrangfunktion). Folgende Vorranggebiete scheinen notwendig:

- Vorranggebiete für Wirtschafts- und Siedlungszwecke,
- Vorranggebiete für Energiestandorte und große Industriekomplexe,
- Vorranggebiete für flächenextensive Freizeit- und Erholungsfunktionen,
- Vorranggebiete für ökologische Ausgleichsfunktionen,
- Vorranggebiete für wasserwirtschaftliche Funktionen,
- Vorranggebiete für land- und forstwirtschaftliche Funktionen,
- Vorranggebiete für Reservefunktionen.

In einem Vorranggebiet sind andere Nutzungen als die Vorrangfunktion so zu gestalten und notfalls zu begrenzen, daß eine Beeinträchtigung der Vorrangfunktion weit-

12 Siehe hierzu Brösse, U.: Raumordnungspolitik als integrierte Entwicklungspolitik. – Göttingen 1975. = Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 97.

13 Vgl.: Beirat für Raumordnung. Empfehlungen vom 16. Juni 1976. Hrsg. vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. – Bonn 1976.

14 Einen detaillierten Vorschlag hierzu hat der Beirat für Raumordnung kürzlich vorgelegt. Vgl.: Beirat für Raumordnung, a. a. O., S. 29 ff. Zum Stand der Sozialindikatorforschung allgemein vgl. Zapf, W.: Sozialberichterstattung. Möglichkeiten und Probleme. – Göttingen 1976. = Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 125.

gehend ausgeschlossen ist. Zum Ausgleich materieller Einbußen (zum Beispiel bei Funktionsbeschränkungen) schlägt die Kommission einen funktionalräumlichen Finanzausgleich vor.

Der Gedanke funktionalräumlicher Arbeitsteilung wird nach Ansicht der Kommission den sozioökonomischen Entwicklungsbedingungen unseres Gesellschaftssystems eher gerecht als die bisherigen Vorstellungen. Darüber hinaus ist diese Konzeption geeignet, die ökologischen Erfordernisse ausreichend zur Geltung zu bringen. Sie ermöglicht eine Modifizierung der weitgehend ökonomischen Orientierung der Raumordnungspolitik. Die gegenwärtig gültige Strategie, gleichwertige wirtschaftliche, soziale und kulturelle Lebensbedingungen in allen Teilräumen überwiegend durch Erhöhung des Industrialisierungsgrades anzustreben, vernachlässigt die ökologischen Notwendigkeiten. Dies führt dazu, daß „dringend benötigte Ausgleichs- und Erholungsräume durch Industrialisierung und deren Folgewirkungen entwertet“ werden¹⁵.

Eine gestaltete Agglomerationspolitik als siedlungsstrukturelle Ergänzung

Soll die Raumordnungspolitik ihrer Gestaltungsfunktion gerecht werden, so muß sie mit den ökologischen und sozioökonomischen Entwicklungstendenzen grundsätzlich übereinstimmen. Um dies zu erreichen, empfiehlt die Kommission eine Politik „gestalteter Agglomeration, die den Verdichtungsprozeß steuert“. Dazu ist es nötig, die Raumkategorien des Bundesraumordnungsgesetzes zu modifizieren oder neu zu fassen. Die Kommission schlägt folgende vier Strukturtypen, die nach dem Kriterium der „Verdichtungsfähigkeit“ gebildet sind, vor:

- entwickelte Verdichtungsräume ohne Überlastungserscheinungen,
- entwickelte Verdichtungsräume mit Überlastungserscheinungen,
- zur Verdichtung geeignete Räume,
- zur Verdichtung nicht geeignete Räume.

Die Entwicklungsstrategie für die vier Strukturtypen muß jeweils unterschiedlich sein. In bereits voll entwickelten Verdichtungsgebieten ohne Überlastungserscheinungen, zum Beispiel Berlin und Hannover, muß darauf geachtet werden, unerwünschte Belastungen für die Räume möglichst zu vermeiden. Hier sollte die Politik mit den herkömmlichen Instrumenten auskommen, wenn sie sachgerecht angewendet werden.

Anders ist die Lage in stärker belasteten oder bereits überlasteten Verdichtungsräumen. Nach empirischen Untersuchungen gehören dazu der Mittlere Neckarraum mit Stuttgart sowie Mannheim und Karlsruhe¹⁶. In diesen Regionen sowie in all jenen Agglomerationen, die sich bei zukünftigen Untersuchungen als ebenfalls überlastet herausstellen, ist – je nach Gefährdungsart – an eine Beschränkung oder Modifizierung des Wirtschaftswachstums zu denken. Die Konsolidierung dieser dicht besiedelten Gebiete soll Vorrang erhalten. Dazu ist eine Erweiterung des raumbeeinflussenden Instrumentariums nötig. Neben positive Anreizmittel werden negative Anreizmittel treten müssen. Zu denken ist an Ansiedlungsaufgaben, Infrastrukturabgaben, Ballungssteuern, Genehmigungen oder einen erweiterten Einsatz der Flächennutzungsplanung. Derartige negative Anreize werden bereits seit langem in den meisten EG-Ländern, allerdings mit unterschiedlichem Erfolg, angewendet.

Das Entwicklungspotential dieser überlasteten Räume sollte in Entlastungsräume umgelenkt werden. Als Entlastungsräume kommen wirtschaftlich entwickungsfähige, aber ökologisch wenig belastete Räume mit bereits bestehenden Agglomerationsansätzen in Frage. Um diese Räume zu finden, empfiehlt die Kommission, die 650 zentralen Orte mittlerer Stufe und die 327 Schwerpunktorde der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ drastisch zu reduzieren und sorgfältig auf die erwähnten Voraussetzungen hin zu untersuchen. Über die Schwierigkeit dieser Aufgabe gibt sich die Kommission keinerlei Illusionen hin, denn bislang scheiterten noch alle diesbezüglichen Vorschläge oder Vorhaben am Eigeninteresse der Länder. Aber sie sieht letztlich keine andere Alternative.

Die Förderstrategie für Entwicklungsräume sollte vorrangig im Infrastrukturbereich ansetzen. Sie sollte sorgfältig mit der Ansiedlungspolitik abgestimmt sein und durch eine gezielte Ansiedlung staatlicher Behörden unterstützt werden. Dabei ist darauf Wert zu legen, die Ansiedlungspolitik nicht mehr nur global zu betreiben, sondern sie so zu gestalten, „daß für das jeweilige Fördergebiet besonders geeignete Unternehmen und Branchen angezogen werden“. Diese Empfehlung, hinter der die gesamte Kommission steht, ist so allgemein formuliert, daß sie aussagelos wirkt. Bedeutung gewinnt dieses Votum jedoch im Zusammenhang mit anderen Kapiteln im Kommissionsbericht, so vor allem mit den Kapiteln Wachstums- und Strukturpolitik, Forschungs- und Technologiepolitik und Umweltpolitik, in denen sich eine Kommissionsmehrheit klar für eine aktive Strukturpolitik ausspricht und auch Vorschläge zu ihrer Realisierung unterbreitet.

Räume ohne Agglomerationsansätze sind vorwiegend

15 Vgl.: Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Hrsg.): Umweltgutachten 1974. – Stuttgart 1974. Zi. 507 ff. Ferner: Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Bearb.): Umweltprobleme des Rheins. 3 Sondergutachten März 1976 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. – Bonn 1976. = Verh. d. Dt. Bundestages, Drucksache 7/5014.

16 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Systemanalyse Baden-Württemberg (Bearb.): Systemanalyse zur Landesentwicklung Baden-Württemberg. Erstellt im Auftrag der Landesregierung Baden-Württemberg. – Stuttgart 1975.

ländlich geprägte Gebiete, die nur über wenige nicht-landwirtschaftliche Arbeitsplätze verfügen. Die bisherige Förderpolitik erkannte die immer gewichtiger werdenden andersartigen Funktionen dieser Räume nicht und strebte auch für diese Regionen eine Industrialisierung an. Bei gleichbleibender Praxis besteht deshalb die Gefahr, daß die Vorrangfunktionen dieser Räume (zum Beispiel Landwirtschaft, Erholung, ökologischer Ausgleich, Wasserwirtschaft, Reservefunktionen) beeinträchtigt werden, ohne daß sich die Entwicklungschancen wirklich bessern.

Um der Funktionserweiterung der Landwirtschaft Rechnung zu tragen, empfiehlt die Kommission, in Gebieten mit guten bis mittleren Böden der Nahrungsmittelproduktion Vorrang zu geben und in Gebieten mit ertragsarmen Böden (vorwiegend Mittelgebirgsregionen) der Funktion Erholung Vorrang einzuräumen. Nach diesen beiden Vorrangfunktionen könnten in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ die fehlenden sachlichen und räumlichen Schwerpunkte gesetzt werden.

Verschmelzung von regionaler Wirtschaftspolitik und Raumordnungspolitik

Die innerhalb der Europäischen Gemeinschaft nur in der Bundesrepublik bestehende Zweigleisigkeit von Raumordnungs- und regionaler Wirtschaftspolitik sollte aufgegeben werden, da beide Politikbereiche seit 1969/70 sehr ähnliche Aufgabenstellungen haben (Verbesserung der Wirtschaftsstruktur, Verbesserung der Infrastruktur, Verbesserung der Umweltbedingungen). Beide Bereiche sollten „zugunsten einer gemeinsamen, integrierten Entwicklung miteinander verschmolzen werden“. Die Mehrheit der Kommission schlägt dazu vor, die frühere Abteilung Raumordnung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in das Bundesministerium für Wirtschaft einzugliedern. „Um zu gewährleisten, daß dort die außerökonomischen Aspekte und die Langfristigkeit der Aufgabe gebührend Beobachtung finden, sollte der Abteilung ein eigener Staatssekretär vorstehen.“ Die Kommission verspricht sich von diesem Vorschlag eine gute Möglichkeit, sektorale und regionale Strukturpolitik bestmöglich aufeinander abzustimmen, und erhofft sich einen allgemeinen Bedeutungszugewinn für die Raumordnung durch die Verankerung in einem starken Ressort. Eine Kommissionsminderheit lehnt diese Empfehlung ab, da sie befürchtet, im derzeitigen Bundesministerium für Wirtschaft, das überwiegend ein Konjunkturministerium ist, kämen die langfristigen und außerökonomischen Aspekte der Raumordnung zu kurz. Sie plädiert statt dessen für eine Stärkung des gegenwärtigen Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Ob eine Stärkung des jetzigen Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau überhaupt möglich ist, muß jedoch bezweifelt werden, denn die Raumordnung tritt in

diesem Ministerium immer mehr in den Hintergrund, und das Haus droht zu einem reinen Bauministerium zu geraten. Ferner deuten sich auch im Bundesministerium für Wirtschaft allmählich erste Wandlungen an. So beabsichtigt das Haus zukünftig, sich von den fünf Wirtschaftswissenschaftlichen Instituten in der Bundesrepublik regelmäßig eine Strukturanalyse der Wirtschaft erstellen zu lassen. Wie es der Rezession 1966/67 bedurfte, um der Globalsteuerung zum Durchbruch zu verhelfen, könnte die derzeitige und absehbare Strukturkrise geeignet sein, die Bedeutung längerfristiger aktiver Strukturpolitik den wirtschaftspolitisch Verantwortlichen eindringlich vor Augen zu führen. Unter diesem Aspekt erscheint der Vorschlag der Kommissionsmehrheit folgerichtig und zukunftsweisend zu sein.

Hinwendung zur integrierten Entwicklungspolitik

Durch eine Vereinheitlichung von regionaler Wirtschafts- und Raumordnungspolitik läßt sich die Aufgabe der Verzahnung mit den für die räumliche Entwicklung so wichtigen anderen Politikbereichen noch nicht lösen. „Aufgrund“ zunehmender „sachlicher Zwänge (Abstimmung regionaler und sektoraler Strukturpolitik mit den Infrastrukturbereichen, umweltverträgliche Standortplanung von Industrie- und Energiekomplexen) wird eine ressortübergreifende integrierte Entwicklungsplanung in Kernbereichen unabdingbar“. Um diese sicherzustellen, votiert die Kommission, einem Vorschlag *F. Wagensers*¹⁷ folgend, für eine gesetzliche Verpflichtung zur integrierten Entwicklungsplanung auf allen staatlichen Ebenen. Auf Länder- und Kommunalebene hat sich diese Art der Planung bereits weitgehend durchgesetzt, nur dem Bund fehlt sie. Als Konsequenz aus dieser Empfehlung schlägt die Kommission vor, bei der Fortentwicklung des BROP auf eine möglichst volle Harmonisierung mit den Ländern (die bisher nicht durchsetzbar war) zu verzichten und das Programm primär als „ein Entwicklungsprogramm des Bundes mit klarer Bindungswirkung für die Bundesressorts zu gestalten“. Bei Existenz eines solchen Programms könnte die Bundesregierung besser als bisher ihrer Verantwortung bei der Planung der Gemeinschaftsaufgaben nachkommen.

Zusätzlich zu diesem Vorschlag sollte das für die Raumordnung zuständige Ressort im Rahmen des Entwicklungsprogramms des Bundes ein Recht zur „Raumwirksamkeitsprüfung“ – analog der Rechtsförmlichkeitsprüfung des Bundesjustizministers bei der Gesetzgebung – erhalten. „Danach wäre bei allen wichtigen raumrelevanten Maßnahmen anderer Ressorts zu prüfen, ob dem

17 Vgl. *Wagener, F.*: System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden. Vortrag im Rahmen der 42. Staatswissenschaftlichen Fortbildungsveranstaltung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, am 19. 4. 1974 (Manuskript).

Entwicklungsprogramm des Bundes entsprochen wird. Im Falle der Nichtentsprechung müßte das Kabinett entscheiden.“

Zur Notwendigkeit verstärkter Bürgerbeteiligung an der Planung

„Raumordnungsmaßnahmen, die den Bürger direkt betreffen, finden auch sein besonderes Interesse“, wie die Vielzahl der Bürgerinitiativen beweist. „An dieser Stelle besteht in unserer repräsentativen Demokratie mit ihrer tendenziellen Gefahr, bei den Bürgern ‚passive‘ und apolitische Einstellungen zu fördern, die Notwendigkeit“, sie zur direkten oder indirekten Mitarbeit zu veranlassen. An einer Beteiligung der Bürger an Planungen über den engeren Wohnbereich hinaus mangelt es bisher. Deshalb sollten vor allem bei den bereits bestehenden Selbstverwaltungsverbänden und regionalen Planungsgemeinschaften Formen intensiver Mitwirkung geschaffen werden¹⁸. Eine Minderheit innerhalb der Kommission votiert in diesem Zusammenhang für die Schaffung von paritätisch besetzten Wirtschafts- und Sozialräten auf Bundes, Landes- und regionaler Ebene.

Stellenwert der Vorschläge für die politische Beratung

Das Gutachten unterscheidet sich von anderen Arbeiten dadurch, daß mit ihm erstmals in der Bundesrepublik eine Langzeitstudie mit dem Zeithorizont 1985 erstellt wurde, die vielerlei wichtige Entwicklungen und Politikbereiche im Gesamtzusammenhang behandelt und bei der es sich nicht nur um Empfehlungen eines reinen Wissenschaftlergremiums handelt, sondern die Vorschläge zur Raumordnung auch von den beiden Seiten der Sozialpartner voll getragen werden. Lediglich zur Frage der ressortmäßigen Einbindung der Raumordnung und zur Ausgestaltung der

Beteiligung der Betroffenen an der Planung gibt es abweichende Voten zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern.

Fragt man, ob sich die Kommissionsarbeit gelohnt hat, so ist nach der Überzeugung des Verfassers die Frage in bezug auf die Raumordnung insofern positiv zu beantworten, als die Konsensbildungsfähigkeit der Sozialpartner unter Mitwirkung der Wissenschaft unter Beweis gestellt wurde, wie die weite Übereinstimmung in Analyse und Empfehlungen zeigt. Sollte dies nicht die Politiker ermuntern, notwendige Reformen auf diesem Gebiet in Angriff zu nehmen, zumal ein bemerkenswertes Maß an konzeptioneller Geschlossenheit mit den Vorschlägen des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen¹⁹, mit dem Beirat für Raumordnung²⁰ und mit politischen Absichtserklärungen im BROOP sowie Aussagen im Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung besteht? Wo bisher infolge mangelnder Durchsetzungsmöglichkeiten kein politischer Gestaltungsraum vorhanden zu sein schien, erweitert er sich jetzt möglicherweise.

Sicherlich zerstören die raumordnerischen Vorschläge der Kommission manche Illusion bei Politikern und betroffener Bevölkerung. Aber letztlich wird damit nur ein Sachverhalt theoretisch-konzeptionell nachvollzogen, der faktisch seit langem zu beobachten ist, nämlich eine permanente Abwanderung in die bereits bestehenden Verdichtungsgebiete und ein Trend hin zu urbanen Lebensgewohnheiten. Noch ist es nicht zu spät umzusteuern, um die Entwicklungen in den Griff zu bekommen. Aber die Zeit arbeitet gegen die Raumordnung. Was heute an koordinierter Planung in diesem Bereich versäumt wird, das kann erst in einigen Jahrzehnten – wenn überhaupt – wieder korrigiert werden. Welchen raumgestaltenden Einfluß könnte beispielsweise das mit 15 bis 16 Mrd. DM dotierte mittelfristige Investitionsprogramm von Bund, Ländern und Gemeinden entfalten, wenn von der Zahl her begrenzte, konkrete räumliche und inhaltliche Entwicklungsprioritäten vorlägen!

18 Vorschläge hierzu machen K. Roesler, W. Stürmer, a. a. O., S. 129 ff.

19 Vgl.: Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1974, a. a. O.

20 Vgl.: Beirat für Raumordnung, a. a. O.