

PETER TREUNER

Thesen zur neuen Tendenz der räumlichen Entwicklung

I

Im folgenden Beitrag wird der Versuch unternommen, in Erweiterung einer Diskussionsgrundlage für eine Sitzung der Landesarbeitsgemeinschaft Baden-Württemberg der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, thesenhaft die Phänomene zu analysieren, die eine neue Tendenz der räumlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland einzuleiten scheinen. Wenn dabei ganz bewußt von »Tendenzen« die Rede ist, so soll dies die Unsicherheit unterstreichen, die jede Analyse zu diesem Zeitpunkt kennzeichnet. Zuviel relativ Sicheres ist in der kurzen Zeitspanne eines knappen halben Jahrzehnts in Frage gestellt worden, zuviel an neuen exogenen Einflußfaktoren relevant geworden, als daß halbwegs gesicherte Aussagen möglich wären. In Entwicklungsphasen, in denen die Grundannahme aller sozial-, also auch aller raumwissenschaftlichen Prognoseansätze, das Axiom relativ konstanter Muster individueller und gesellschaftlicher Verhaltensweisen, ins Wanken gerät, kommt der kritisch-spekulativen Diskussion erkennbar werdender neuer Fragen erhöhte Bedeutung zu. Hierzu anzuregen ist die eigentliche Funktion der folgenden Darlegungen. Dabei sollen einerseits die Veränderungen von Verhaltensweisen, andererseits die neuen, von außen gesetzten Randbedingungen der räumlichen Entwicklung skizziert werden, um aus beiden gemeinsam Schlußfolgerungen für die Neuorientierung der Raumordnungspolitik — in ihrem weitesten Sinne — abzuleiten.

II

Am augenfälligsten und in der Diskussion bisher am meisten aufgegriffen ist das veränderte generative Verhalten der deutschen Bevölkerung; deswegen kann hier auch auf eine Darstellung des Phänomens verzichtet werden. Trotz der Bekanntheit dieses Problems ist es unseres Erachtens aber noch zu früh, um — gegebenenfalls weitgehende und schwerwiegende — endgültige Schlüsse aus den veränderten Daten der letzten fünf Jahre zu ziehen. Es ist durchaus ebenso denkbar, daß der jüngste Geburtenrückgang mehr ein kumulierter Effekt ganz verschiedener temporärer Motivationen ist, wie die nur vordergründig überzeugende, gängige Interpretation, daß es sich hier um eine eindeutige Tendenzwende handele. Aber selbst wenn letztere Interpretation sich als richtig erweisen sollte, muß ihr das Odium des Negativen genommen werden; es wäre ein fundamentaler Widerspruch in sich, wenn die zur räumlichen Sicherung der Entfaltungsrechte des Menschen angetretene Raumordnungspolitik solche unveräußerbar individuellen Entscheidungen wie die zur Bereitschaft, Kinder zu haben und aufzuziehen, negativ werten wollte.

Wichtiger als das sich möglicherweise generell ändernde generative Verhalten scheint auf absehbare Zeit der Trend zu Wanderungen in die Verdichtungsräume zu sein, wobei die von der Ministerkonferenz für Raumordnung gesetzte Definitionsschwelle vermutlich noch etwas nach unten zu korrigieren wäre, um alle (potentiell) »wachstumsverdächtigen« Siedlungsgebiete zu er-

fassen. Neben der von der Ausstattung und Verkehrsgunst bestimmten und schon bisher wirkenden Anziehungskraft der Verdichtungsräume sowie der Tatsache, daß es bestimmte gehobene Berufsausübungsmöglichkeiten schon bisher nur in Verdichtungsräumen gab, dürfte in den nächsten Jahren von einem sich beschleunigenden Wandel der sektoralen Wirtschaftsstruktur ein zusätzlicher wichtiger Impuls zugunsten des Wachstums dieser Räume ausgehen. Bei jedem Veränderungsvorgang — insbesondere bei Arbeitsplatzwechseln — bieten die größeren Siedlungsgebilde als solche mehr Alternativen, als dies in den kleinen und mittleren Städten möglich ist, und das bedeutet eine relativ höhere Wahrscheinlichkeit von Zugängen bzw. geringere Wahrscheinlichkeit von Wegzügen allein aufgrund solcher sektoraler Veränderungen (auf die im übrigen weiter unten nochmals unter anderem Gesichtspunkt eingegangen wird). Die größeren Arbeitsmärkte sind — jedenfalls für den einzelnen — potentiell auch sicherere Arbeitsmärkte, und zwar sowohl im Hinblick auf die Kontinuität der Beschäftigung wie im Hinblick auf möglichen beruflichen und sozialen Aufstieg.

III

Auch die Außenwanderungen müssen realistisch, d. h. auch unter Abstraktion der gegenwärtigen konjunkturellen Lage, eingeschätzt werden. Versucht man dies, so ist aus der derzeitigen Stagnation der Zuwanderungen wohl kaum eine Tendenzwende herauszulesen. Zwei Gründe vor allem lassen erwarten, daß längerfristig mit einem anhaltenden Wanderungsdruck aus dem Ausland zu rechnen ist. Erstens wird mit dem Abschluß weiterer Assoziationsabkommen der Europäischen Gemeinschaften, eventuell auch mit ihrer Erweiterung (Griechenland), das Zuwanderungspotential weiter zunehmen, wenn auch nicht unbedingt in allen Fällen in dem starken Maße, wie es im Falle der Türkei abzusehen ist. Zweitens darf wohl auch nicht damit gerechnet werden, daß der gegenwärtige Konjunktüreinbruch bei der deutschen Erwerbsbevölkerung in signifikantem Maße die Bereitschaft zur Übernahme solcher Tätigkeiten steigern oder überhaupt erst wiederherstellen wird, die im letzten Jahrzehnt tendenziell oder überwiegend zu Gastarbeiter-Domänen geworden sind: überwiegend Tätigkeiten mit niedrigem sozialem Status im Bereich der unqualifizierten Schwerarbeiten und der einfacheren Dienstleistungen. Hält aber diese Tendenz, die nicht zuletzt auch durch ein Aufstiegsstreben der länger anwesenden Gastarbeiter unterstützt wird, an, so muß mit einer weiteren Zunahme ausländischer Erwerbspersonen und damit der ausländischen Bevölkerung insgesamt gerechnet werden.

Für die räumliche Entwicklung und für jeden Ansatz einer Raumordnungspolitik ist das absehbare Anhalten dieser Tendenz insofern von großer Bedeutung, als da-

mit ein weiterer die Entwicklung der Verdichtungsräume und sonstigen großstädtischen Gebiete begünstigender Faktor erhalten bleibt. Sowohl im Hinblick auf die Nachfrage nach den spezifischen, von Ausländern erwarteten Arbeitsleistungen als auch von den wiederum allein wegen der Siedlungsgröße in stärkerem Maße gebotenen Möglichkeiten zur — auch räumlichen — Minderheitenbildung her muß damit gerechnet werden, daß ein wesentlicher Teil der hinzukommenden Ausländer auf die Verdichtungsräume entfallen wird. Dies gilt um so mehr, als die Möglichkeiten einer gesteuerten »regionalisierten Ausländerpolitik« nicht nur wegen eines schwachen und schwierig zu handhabenden rechtlichen Instrumentariums, sondern vor allem auch aus politischen und moralischen Gründen sehr beschränkt sind.

IV

Als einer der gegebenenfalls in besonders starkem Maße raumbeeinflussenden Faktoren muß mittel- und längerfristig die Umstrukturierung der Wirtschaft in Richtung auf eine relativ und absolut größere Bedeutung der Dienstleistungen angesehen werden. Unseres Erachtens ist dies eine der sichersten Grundtendenzen, die die künftige räumliche Entwicklung mitbestimmen, denn es kann wohl mit Sicherheit erwartet werden, daß nach Überwindung des noch anhaltenden Konjunkturtiefs noch diese oder spätestens die nächste Bundesregierung — gleich welcher Couleur — Maßnahmen zur Förderung des Strukturwandels mit dem Ziel größerer langfristiger Sicherheit der wirtschaftlichen Entwicklung ergreifen wird. Dies muß früher oder später auch zu einer Stärkung der Export-Dienstleistungen im weitesten Sinne führen, die immer mehr eine notwendige Ergänzung der auch längerfristig exportierbaren, noch erhebliche Produktivitäts- und damit Einkommensfortschritte erwarten lassenden Güter des gehobenen Anlagenbaus darstellen, und die durch eine Verstärkung der Importe einfacherer industrieller Produkte kompensiert werden müssen, wenn die Wirtschaft sich weiterhin mit positiver Rate entwickeln soll. Jedes Bremsen oder gar Verhindern einer solchen Entwicklung würde angesichts der Offenheit der westdeutschen Volkswirtschaft Einkommens- und Beschäftigungsrisiken bedeuten.

Diese Tendenz zugunsten des Wachstums der Anlagenbauindustrie (zu Lasten der Konsumgüterindustrie) und der hochqualifizierten (Export-) Dienstleistungen bedeutet für die räumliche Entwicklung wiederum eine Stärkung der Verdichtungsräume und anderer großstädtischen Gebiete. Je mehr der Export sich von technologisch relativ einfachen Gütern zu dienstleistungsintensiven Anlagen und zu Exportdienstleistungen hin umstrukturiert, um so bedeutsamer werden Standorte mit — international gesehen — guter Erreichbarkeit und einer gewissen städtischen Mindestattraktivität.

V

Seit der Einsetzung des ersten Fonds für Regionalentwicklung der Europäischen Gemeinschaften muß auch die räumliche Dimension der weitergehenden europäischen Integration ernsthaft in die raumordnungspolitischen Überlegungen einbezogen werden. Auch wenn eine gemeinschaftliche Raumordnungskonzeption mit Sicherheit noch einige Zeit auf sich warten lassen wird und daher auch die Ansätze gemeinschaftlicher Regionalpolitik (im Sinne regionaler Wirtschaftspolitik) noch eine Zeitlang ohne konsistente räumliche Entwicklungsvorstellungen verfolgt werden dürften, ist abzusehen, daß die im internationalen Vergleich fast ideale räumliche Ausgewogenheit der Bundesrepublik immer mehr hervortritt und damit tendenziell nicht nur gemeinschaftliche, sondern auch nationale Maßnahmen und Programme zur Förderung »problematischer« Gebiete erschweren, eines Tages vermutlich ausschließen wird.

Auch hierauf muß sich die Raumordnungspolitik des Bundes und der Länder rechtzeitig einstellen.

VI

Schließlich ist eine weitere, in den letzten Jahren erkennbare raumrelevante Tendenz veränderter Verhaltensweisen zu erwähnen, die — unbeschadet einiger Rückschläge nach modischen Übersteigerungen — langfristig bedeutsam ist, nämlich das Entstehen und Erstarren eines weit verstandenen Umweltbewußtseins. Die — im engeren Sinne — »natürliche« Qualität individueller Lebensbereiche, insbesondere des Wohnens und der Freizeiträume, und die beschränkte Belastbarkeit vieler natürlicher Lebensgrundlagen wie insbesondere des Wassers und der Luft sind in einer sicherlich auf absehbare Zeit nicht mehr grundsätzlich umkehrbaren Weise in das individuelle wie in das gesellschaftliche Bewußtsein getreten, so daß einerseits manchen Veränderungen der natürlichen Gegebenheiten — und damit bestimmten Entwicklungsmöglichkeiten einzelner Siedlungen und Landschaften — heute engere Grenzen gesetzt sind als noch vor wenigen Jahren, andererseits Schutzmaßnahmen zur Abwehr bestimmter negativer Umwelteinflüsse immer mehr zu — häufig gesetzlich vorgeschriebenen — Selbstverständlichkeiten werden und damit Ressourcen binden — und das heißt wiederum, Entwicklungsmöglichkeiten im traditionellen Sinne beschränken.

VII

Aus den vorgenannten Tendenzen ergeben sich wichtige Konsequenzen für die Möglichkeiten einer Beeinflussung der weiteren räumlichen Entwicklung.

Erstens muß gesehen werden, daß die Handlungsspielräume der öffentlichen Hände insgesamt über die gegen-

wärtige Situation hinaus auf längere Zeit enger sein werden als in den sechziger Jahren.

Ein insgesamt langsames Wirtschaftswachstum bei relativer Zunahme des tendenziell weniger der Rationalisierung zugänglichen und daher stärker preisstigerungsverdächtigen Dienstleistungsbereichs wird von der Einnahme- wie von der Ausgabenseite her die öffentlichen Haushalte im Gesamtdurchschnitt stärker belasten als die Unternehmen und Haushalte. Auch wenn Erhöhungen der Steuertarife absehbar sind, ist zu vermuten, daß ihre Wirkung nicht voll zur Kompensation der Preissteigerungen im Dienstleistungsbereich ausreichen wird und daher mit Einschränkungen des öffentlichen Dienstleistungsangebots, insbesondere aber mit einem Rückgang der öffentlichen Investitionen zu rechnen ist; hiervon werden zweifellos in erster Linie Verkehrsleistungen und Verkehrsinvestitionen betroffen sein, zumal der Verkehrsbereich im Vergleich zu anderen öffentlichen Dienstleistungen besonders kapitalintensiv ist und hohe Personalkosten verursacht.

Als Konsequenz ist zu erwarten, daß insbesondere viele Pläne für den Aufbau oder Ausbau öffentlicher Nahverkehrssysteme gestreckt oder gar ganz zu den Akten gelegt werden. Dies erscheint den Verantwortlichen deshalb um so vertretbarer, als seit der Umstrukturierung des Wohnungsbaus von der quantitativen zur qualitativen Bedarfsdeckung nur noch in wenigen Fällen damit gerechnet werden kann, daß es durch Wanderungen aus den Kernstädten in ihr Umland zu neuen Siedlungsbändern einer so hohen Dichte kommt, daß ein (annähernd) kostendeckender öffentlicher Nahverkehrsbetrieb möglich wird. Solange es weder eine ernsthafte und anhaltende Energieversorgungskrise gibt noch der Bundestag bereit ist, die Kfz- bzw. Mineralölsteuer in einem so fühlbaren Maße zu erhöhen, daß mit echten Verhaltensänderungen der Pkw-Benutzer zu rechnen ist — und beides ist derzeit nicht abzusehen —, werden die Raumordnungs- wie die Stadtentwicklungspolitik davon ausgehen müssen, daß der private Kraftwagen ein auch die Umzugsentscheidungen dominant mitbestimmender wichtiger Faktor für die räumliche Entwicklung bleibt, das heißt, die flächenmäßige Ausdehnung der Verdichtungsräume anhalten und um so mehr ordnende Maßnahmen erforderlich machen wird.

VIII

Wenn die vorstehende Skizze der auf absehbare Zeit die räumliche Entwicklung bestimmenden Faktoren in der Tendenz zutrifft, resultieren daraus derart einschränkende Konsequenzen für das bisherige Leitbild der Raumordnungspolitik, daß es durch ein neues, realistischeres ersetzt werden sollte. Denn es ist nicht mehr anzunehmen, daß die normalen Mittelzentren oder gar die vielfach für solche Funktionen vorgesehenen Unterebenen in der Lage sein werden, langfristige Entwicklungsimpulse zu geben oder auch nur aktiv aufzuneh-

men. Aus den enger gewordenen und weiter enger werdenden Spielräumen der räumlichen Entwicklung folgt bei einer Aufrechterhaltung des Grundsatzes einer möglichst gleichmäßigen, dezentralen Siedlungsstruktur allenfalls die Möglichkeit, durch Konzentration aller verfügbaren Ressourcen und Kräfte (soweit sie beeinflussbar sind) das System der Verdichtungsräume dadurch zu ergänzen, daß Lücken durch den Ausbau geeigneter Oberzentren, ausnahmsweise vielleicht auch besonders günstig gelegener größerer Mittelzentren geschlossen werden. Ein solcher Ausbau verspricht nur dann langfristigen Erfolg und ist daher nur dann zu rechtfertigen, wenn damit gerechnet werden kann, daß über eine längere Zeit hin eine hinreichend große Zahl zusätzlicher Einwohner für die zentrale Stadt gewonnen werden kann, um eine anhaltende Eigendynamik zu gewährleisten. Beispiele für solche Ansatzpunkte zur Ergänzung des Systems der Verdichtungsräume könnten etwa Regensburg, Würzburg und Ravensburg sein. Mit einer derartigen Konzeption wäre auch die Hauptzielsetzung des Bundesraumordnungsprogramms, nämlich die Verringerung großräumig ins Gewicht fallender Disparitäten in der Erwerbs- und Infrastruktur, zu verwirklichen. Auch die effektive Koordination des Einsatzes der raumwirksamen Bundes- und Landesmittel wäre vermutlich eher zu erreichen, wenn es im Bundesgebiet um den Ausbau von zehn oder fünfzehn echten Entwicklungszentren ginge, als wenn die Mittel auf hunderte von Städten der Mittelzentrenebene aufgeteilt werden müßten.

IX

Das sich aus der Abschätzung der neuen Entwicklung ergebende Konzept des konzentrierten Ausbaus einer kleinen Zahl von großen Städten des ländlichen Raums zu potentiellen Verdichtungsräumen bedarf einer konsequenten zweiseitigen Flankensicherung.

Erstens muß die Entwicklung der bestehenden Verdichtungsräume dort fördernd oder bremsend beeinflußt werden, wo Erwerbsstrukturen schwächen oder Überlastungserscheinungen (im ökologischen wie im sozialen Bereich) absehbar sind. Wichtiger noch ist, die innere Siedlungsstruktur dieser Räume in Zukunft nicht nur als ein allenfalls regionales Problem zu sehen, sondern die großräumige Bedeutsamkeit der inneren Funktionsfähigkeit der Verdichtungsräume anzuerkennen und gegebenenfalls ihre Wiederherstellung zu unterstützen. Diesem Gesichtspunkt dürfte insbesondere in den Fällen Bedeutung zukommen, in denen die geordnete, so weit wie möglich ins Umland ausstrahlende Entwicklung an fehlenden Verkehrsvoraussetzungen zu scheitern droht. Die Bedeutung solcher Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben für ganze Verdichtungsgebiete könnte es nahelegen (auch wenn angesichts der derzeitigen Finanzsituation

der öffentlichen Hände der Gedanke — noch — absurd wirken mag), die Institutionalisierung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe »Entwicklung der Verdichtungsräume« zu erwägen.

Zweitens ist es selbstverständlich, daß eine Raumordnungspolitik der hier angedeuteten Konzeption nicht das »Aufgeben« aller anderen Räume und ihrer zentralen Orte bedeuten könnte oder dürfte. Den Unter- und Mittelzentren kommt sicherlich für mehr als eine Generation eine Einleitungs- und Übergangsfunktion für den geordneten Rückzug aus der Fläche von all jenen Bevölkerungsteilen zu, die langfristig dem Trend in die urbanen Gebiete folgen. Dabei käme den zentralen Orten im Verlauf der Verkehrsachsen zwischen den Verdichtungsgebieten eine besondere Funktion zu, die in begünstigten Einzelfällen bis hin zur Induzierung bandartiger (nicht ununterbrochener!) Siedlungsentwicklung reichen kann; die heutige Entwicklungsachsen-Euphorie aber wird zweifellos — jedenfalls, soweit sie über die Vorstellung von Verkehrsachsen hinausgeht, — einer realistischeren Einschätzung Platz machen. Den übrigen, nicht auf Verkehrsachsen oder in der Randzone von bestehenden oder zu entwickelnden Verdichtungsräumen liegenden kleineren Zentren kommt auf absehbare Zeit die wichtige Aufgabe der Aufrechterhaltung eines ausreichenden Angebots öffentlicher Dienstleistungen zu. Zudem wird der überwiegende Teil dieser Orte auch noch längere Zeit durch anhaltende »Eigenentwicklung« gekennzeichnet sein, auch wenn aus solchen Erscheinungen nicht mehr quasi automatisch entsprechende Finanzierungsansprüche gegenüber den höherrangigen Gebietskörperschaften erwachsen dürften.

X

Fassen wir zusammen, so zeichnet sich ab, daß die infolge langsameren demographischen und wirtschaftlichen Wachstums und zunehmender europäischer und internationaler Verflechtung enger werdenden Spielräume für eine durchsetzbare Raumordnungspolitik dazu führen, daß echte, impulsgebende Entwicklung nur dort initiiert und dann auch konzentriert gefördert werden sollte, wo die gegebenen Ansatzpunkte und Restriktionen die Wahrscheinlichkeit erkennen lassen, daß es zu einer längerfristig wirksamen Ergänzung des Systems der Verdichtungsräume kommt, um so die großräumige Ausgewogenheit der Siedlungsstruktur zu verbessern und zu sichern. Daneben fällt den kleineren Zentren eine auf absehbare Zeit bedeutsame Versorgungs- und Sicherungsfunktion zu, während die Ordnung und Weiterentwicklung der bestehenden Verdichtungsräume in Zukunft noch mehr Anstrengungen, erforderlichenfalls wegen ihrer großräumigen Bedeutung auch als Gemeinschaftsaufgabe, nötig machen werden.