

FRIDO WAGENER

Eignung des Bundesraumordnungsprogramms als Planungsinstrument

I

Das Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965 (BGBl. I S. 306) sieht eine Planung für das Gesamtgebiet des Bundes nicht vor. Man kann allenfalls die Entschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung und die Empfehlungen des Beirats für Raumordnung als Instrumente der Bundesplanung nach dem Raumordnungsgesetz ansehen. Die im Abstand von zwei Jahren vorzulegenden Raumordnungsberichte haben sich im Laufe der Zeit vom rein berichtenden Charakter entfernt und enthalten in den letzten Jahren mehr und mehr Prognosen,

Forderungen und teilweise operationalisierbare Planungsziele¹.

Nachdem es viele Jahre verfassungsrechtlich umstritten war, ob es zulässig sei, ein Bundesraumordnungsprogramm (BROP) aufzustellen², ersuchte der Bundestag

1 Einen ersten Schritt in diese Richtung machte der Raumordnungsbericht von 1968 (Bundestagsdrucksache V/3958 vom 12. 3. 1969). Die Raumordnungsberichte von 1970 (Bundestagsdrucksache VI/1340 vom 4. 11. 1970), von 1972 (Bundestagsdrucksache VI/3793 vom 19. 8. 1972) und von 1974 vom 29. 4. 1975 (Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 06.004) haben diese Tendenz verstärkt fortgesetzt.

die Bundesregierung bei der Beratung des Raumordnungsberichts 1968 mit einem einstimmigen Beschluß vom 3. Juli 1969, »auf der Grundlage einer konkreten räumlichen Zielvorstellung für die Entwicklung des Bundesgebietes die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel in einem Bundesraumordnungsprogramm festzulegen«. In der Regierungserklärung der Bundesregierung vom 28. 10. 1969 wurde die erstmalige Aufstellung eines BROP als ein Schwerpunkt der inneren Reformen der Bundesregierung angekündigt. Dieses Programm, das ursprünglich als Planungsinstrument des Bundes gedacht war, geriet dann in den Prozeß der »offenen, zukunftsweisenden Kooperation zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern«³ und konnte schließlich, nachdem es den Zustand zahlloser Entwürfe durchlaufen hatte, in einer eigentümlich wortaufwendigen und verhältnismäßig inhaltsleeren Form am 30. 4. 1975 dem Bundestag zur Unterrichtung zugeleitet werden. Im Raumordnungsbericht 1974 wird das BROP neben den Fachplanungen des Bundes ausdrücklich als »Planungsinstrument« aufgezählt⁴. Es ist zu prüfen, ob und in welchem Umfang das BROP sich tatsächlich als Planungsinstrument eignet.

Die Überprüfung geht von der These aus, daß die Eignung eines Planungsinstruments sich daran erweist, mit welcher Wahrscheinlichkeit die in der Planung aufgestellten Ziele und festgelegten Maßnahmen realisiert werden. Die Umsetzungs- und Durchführungseignung ist also das Hauptkriterium für die Eignung eines Planungsinstruments.

Diese These soll in einem dreistufigen Verfahren anhand des BROP überprüft werden. Zunächst muß das grobe Kriterium der Realisierungseignung in eine größere Zahl von Teilmaßstäben aufgespalten werden (II). Sodann ist das BROP im einzelnen an diesen Maßstäben zu messen (III). Wenn sich Mängel herausstellen, ist zu prüfen, ob eine Fortschreibung des gegenwärtig vorliegenden Bundesraumordnungsprogramms sinnvoll ist und in welcher Richtung sie gehen müßte (IV).

II

Das gebräuchlichste und seit Jahrhunderten angewandte Planungsinstrument der öffentlichen Hand ist

der Haushaltsplan⁵. Aufstellung und Durchführung der Haushaltsplanungen sind durch das Haushaltsgrundsatzgesetz, die Bundeshaushaltsordnung, die Landeshaushaltsordnungen und die Gemeindehaushaltsverordnungen voll durchnormiert. Die mit dem Instrument des Haushaltsplans festgelegten Maßnahmen der öffentlichen Hand haben eine hohe Wahrscheinlichkeit der Realisierung. Verglichen mit anderen Planungsinstrumenten, eignet sich das Instrument der Haushaltsplanung am ehesten zur Umsetzung und Durchführung des Geplanten in die Wirklichkeit. Wenn dies so ist, wenn also von allen bestehenden gegenwärtigen öffentlichen Planungsinstrumenten die Haushaltsplanung die höchste Realisationseignung hat, kann das Haushaltswesen Grundlage eines Maßstabssystems für Realisationseignung sein. Es besteht eine hohe Vermutung dafür, daß diejenigen öffentlichen Planungsinstrumente, die möglichst viele Merkmale haben, die mit Merkmalen der Haushaltsplanung übereinstimmen, ebenfalls eine hohe Realisationseignung besitzen⁶. Mit anderen Worten: Die wichtigsten Merkmale der Haushaltsplanung sind gleichzeitig die Maßstäbe für die Überprüfung der Eignung des BROP als Planungsinstrument.

Gegen die Auswahl einer solchen Maßstabsliste kann eingewandt werden, daß eine Realisationsdichte, wie sie im Rahmen der öffentlichen Haushalte üblich und notwendig ist, beim BROP niemals als notwendig angesehen wurde. Dieser Einwand ist zwar partiell zutreffend, trifft aber nicht den Kern der Problematik. Der Einwand spricht nicht gegen die Eignung der Maßstäbe, sondern bezieht sich nur auf die Form der Anwendung. Es ist zu prüfen, in welchem Umfange (in welcher Wertigkeit) die einzelnen Maßstäbe vom BROP verwirklicht werden. Dabei kann von vornherein unterstellt werden, daß der Verwirklichungsgrad der Maßstäbe durch das BROP erheblich geringer sein wird als beim Haushaltsplan. Die Prüfungsfrage ist also nicht so sehr der hohe Grad der Erfüllung der Maßstäbe, sondern es geht darum, ob die gefundenen Maßstäbe durch das BROP wenigstens andeutungsweise oder überhaupt nicht verwirklicht werden.

Versucht man, die einzelnen Merkmale des Systems des öffentlichen Haushaltswesens zu unterscheiden, die dazu beitragen, daß der Haushaltsplan nicht nur aufgestellt, sondern auch weitgehend plangerecht durchgeführt wird, dann fällt zunächst auf, daß der Haushaltsplan als Gesetz oder als Satzung verabschiedet wird. Er hat also eine hohe *Geltungsintensität*. Sodann sind die planerischen Festlegungen durch eine ziemlich genaue Beschreibung des Verwendungszwecks und der Art der Einnahmemöglichkeit in Kapiteln und Titeln konkret festgelegt (*Konkretheit*). Weiter ist durch den ein- oder

2 Vgl. hierzu Jacob, Otto: Kompetenzen und Instrumente des Bundes auf dem Gebiet der Raumordnung. In: Deutsches Verwaltungsblatt. 83. Jg. (1968) H. 23, S. 929–932. / Heide, Jürgen von der: Kompetenzen des Bundes auf dem Gebiete der Raumordnung. In: Deutsches Verwaltungsblatt. 84. Jg. (1969) H. 7, S. 229–232. / Jacob, Otto: Ein neuer Abschnitt der Raumordnung. In: Deutsches Verwaltungsblatt. 84. Jg. (1969) H. 17, S. 677–680. / Schefer, Anton G.: Ein neuer Abschnitt der Raumordnung? In: Deutsches Verwaltungsblatt. 85. Jg. (1970) H. 3, S. 98–101.

3 Bundesraumordnungsprogramm vom 30. 4. 1975, Bundestagsdrucksache VII/3584, S. 42.

4 Raumordnungsbericht 1974, a. a. O., S. 105 f.

5 Die Benutzung des Haushaltsplans als Planungsinstrument ist bereits so selbstverständlich, daß bei neueren planungstheoretischen Überlegungen der Haushaltsplan häufig vergessen wird.

6 Diese Wahrscheinlichkeit kann hier nicht umfangreich begründet werden; der Verfasser hat mit Hilfe zahlreicher voneinander unabhängiger Nutzwertanalysen durch Gruppenentscheidungen bestätigt erhalten, daß von den gegenwärtigen öffentlichen Planungsinstrumenten die Haushaltsplanung die größte Realisationseignung hat.

zweijährigen Planungszeitraum ein genauer *Zeitbezug* gegeben. Für diesen Zeitraum werden der Summe nach genau festgelegte Finanzmittel den einzelnen Titeln und Kapiteln (Maßnahmen) zugeordnet, wodurch sich ein eindeutiger *Finanzbezug* ergibt. Durch die Routine des Umgangs mit dem Haushaltsplan sind Politik und Verwaltung mit diesem Instrument in hohem Maße vertraut. Auch Presse, Rundfunk und Fernsehen sowie den öffentlichen Angelegenheiten aufgeschlossene Bürger vermögen die wesentlichen planerischen Festlegungen des Haushaltsplans zu verstehen und zu beurteilen. Durch die Zuordnung eines bestimmten Finanzbetrages zu den einzelnen Maßnahmen und Maßnahmenkomplexen im Rahmen einer bestimmten Zeit ist eine relativ hohe *Prägnanz* der Aussage (Verständlichkeit) und eine relativ hohe *Publizität* des Haushalts sichergestellt, wobei die Publizität durch die öffentlichen Beratungen im Parlament noch wesentlich unterstützt wird.

Der Haushaltsplan wird auf der Grundlage der Anforderungen der Untereinheiten des jeweiligen Verwaltungsträgers aufgestellt. Das Aufstellungsverfahren kennt eine hohe *Beteiligung in der Organisation*. Durch die Beratung und Verabschiedung der Haushaltspläne in den Parlamenten ergibt sich ein hohes Maß an Mitträgerschaft und Einbindung der politischen Kräfte. Durch diese *Beteiligung der Politik* an der Aufstellung der Planung wird die spätere Durchführung der Einzelteile der Planung durch die Exekutive wesentlich erleichtert. Die hohe Realisierungschance der Haushaltsplanung wird schließlich auch durch das System der Rechnungslegung (*Erfolgskontrollmöglichkeit*) sowie durch die Möglichkeit der Nachtragshaushaltspläne, also durch die im normativen Rahmen des Planungsinstruments selbst vorgesehene schnelle Anpassung an nicht voraussehbare Änderungen im Rahmen des Planungszeitraums (*Veränderungsanpassungsfähigkeit*) wesentlich gestärkt.

Diese zehn Merkmale im Rahmen des Planungssystems für die öffentlichen Haushalte dürften im wesentlichen die Realisierungseignung des Planungsinstruments Haushaltsplan ausmachen. Darüber hinaus zeigt die Erscheinung von Bürgerinitiativen, daß eine möglichst hohe *Beteiligung der Betroffenen* generell geeignet ist, den Inhalt der Planungen so zu beeinflussen, daß bei der späteren Durchführung weniger Hindernisse auftreten. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß eine wichtige Durchführungserleichterung für geplante Maßnahmen dadurch gegeben ist, daß ihr örtlicher oder regionaler Einsatz (Standort) näher festgelegt wird. Dieses Merkmal des *Raumbezugs* ist bei den Haushaltsplänen nur in geringem Maße ausgeprägt; bei Planungen im Rahmen der Raumordnung, Landesplanung und Bauleitplanung ist der Raumbezug ein wichtiger Anknüpfungspunkt für die spätere Durchführung des Geplanten.

Um prüfen zu können, ob das BROP ein Planungsinstrument mit Realisierungseignung ist, muß demnach der Grad der Verwirklichung folgender zwölf Maßstäbe durch das BROP festgestellt werden:

- (1) Raumbezug
- (2) Zeitbezug
- (3) Finanzbezug
- (4) Geltungsintensität
- (5) Konkretheit
- (6) Prägnanz
- (7) Publizität
- (8) Beteiligung der Politik
- (9) Beteiligung der Betroffenen
- (10) Beteiligung in der Organisation
- (11) Veränderungsanpassungsfähigkeit
- (12) Erfolgskontrollmöglichkeit.

III

Überprüft man den Grad der Verwirklichung der genannten zwölf Maßstäbe durch das BROP, so zeigt eine kursorische Betrachtung folgendes Bild:

1. Raumbezug

Den räumlichen Bezugsrahmen des BROP bilden 38 Gebietseinheiten. Sie sind dem Programm als »Beobachtungs- und Aussageräume« zugrunde gelegt⁷. Die Gebietseinheiten, die ganz überwiegend eine Größenordnung von mehr als 1 Million Einwohner und mehr als 5 000 qkm Fläche haben, lassen nur relativ pauschale Aussagen zu. Das BROP kündigt selbst bereits eine Fortschreibung der Abgrenzung der Gebietseinheiten an und will demnächst ein räumliches Bezugssystem schaffen, dessen kleinste Bausteine die »zentralörtlichen Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe« sein sollen. Ein Raumbezug ist also zwar vorhanden, er wird jedoch von den Verfassern des BROP nach dem gegenwärtigen Stande selbst nicht als aussagekräftig genug angesehen.

2. Zeitbezug

Das BROP kennt im wesentlichen zwei Zeitbezüge. Die großräumige Analyse der Ausgangslage und der Verteilung raumwirksamer Bundesmittel ist auf das Jahr 1971 bzw. auf die Jahre 1969/1970 abgestellt. Status-quo-Prognosen über die Arbeitsplatzentwicklung, die natürliche Bevölkerungsentwicklung, die Wanderungen usw. sind auf das Jahr 1985 bezogen. Im Rahmen des konzeptionellen (planerischen) Teils des BROP⁸ finden sich keine zeitlichen Festlegungen. Es wird hier nicht gesagt, bis zu welchem Jahr (etwa bis 1985) in welchem Umfang »das begrenzte Entwicklungspotential (Mittel und Ressourcen) nach raumordnungspolitischen Zielsetzungen möglichst wirkungsvoll einzusetzen ist«. Der

⁷ Vgl. Abschnitt II.1 BROP; es ist vermieden worden, die Gebietseinheiten als »Planungsräume« zu bezeichnen, was ja zumindest für die raumwirksamen Bundesinvestitionen nahegelegen hätte.

⁸ Vgl. Abschnitt II. BROP.

Planungsteil des BROP ist demnach eine Ende-of-fen-Absichtserklärung, bei dem die Ressourcen nicht bestimmten Zeiträumen zugeordnet sind.

3. Finanzbezug

Im planerischen Teil des BROP fehlen finanzielle Festlegungen vollkommen. Lediglich die drei analytischen Karten über die raumwirksamen Mittel für Infrastruktur und für Erwerbsstruktur enthalten Aussagen finanzieller Natur über die regionale Verteilung von Bundesmitteln in einem zurückliegenden Zeitraum. Diese Werte werden jedoch hinsichtlich ihrer Aussagekraft im Text selbst mehrfach relativiert, so daß selbst die Analyse für die Jahre 1969/1970 nicht sonderlich eindeutig ist; insbesondere erfährt man nicht, ob etwa an der Verteilung der Verkehrsinfrastrukturmittel aus der Sicht der Raumordnung Kritik zu üben wäre.

4. Geltungsintensität

Die Geltungsintensität des BROP ist im Vergleich zum Haushaltsplan gering. Rechtlich handelt es sich um einen Kabinettsbeschuß des Bundes und um eine Empfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung. Es ist bekannt, daß sich Bund und Länder auf das BROP nur einigen konnten, weil an zahlreichen Stellen eine baldige Fortschreibung in Aussicht gestellt wurde. Der ganze IV. Abschnitt des BROP, der unter der Hauptüberschrift »Bedeutung des Programms für Bund und Länder« steht, hat eine auf den ersten Blick völlig unmotivierte zweite Überschrift »Fortschreibung« bekommen. Einzelne Ressorts des Bundes oder der Länder oder einzelne Länder werden es bei dieser Lage leicht haben, Hinweise auf Verstöße gegen die Konzeption des BROP nicht nur damit abzuwehren, der planerische Teil des Programms sei nicht deutlich, sondern die einfachere Strategie der Raumordnungsunwilligen wird es sein, darauf zu verweisen, daß das Raumordnungsprogramm zunächst einmal fortgeschrieben werden müsse. Bei solchen eingebauten Nichteinigungen und Blockierungspositionen für raumordnungsunwillige Fachplaner und Gemeinschaftsaufgabenplaner tendiert die Geltungsintensität des BROP in Richtung auf Null.

5. Konkretheit

Die Konkretheit des BROP ist am besten von den beiden Karten »Problemräume der großräumigen Bevölkerungsverteilung«⁹ und der Karte »Schwerpunkträume mit besonderen Strukturschwächen«¹⁰ abzulesen. Es wird hier konkret ausgesagt, daß die durch Farben gekennzeichneten abwanderungsgefährdeten Räume ihre Bevölkerungsanteile behalten sollen und daß das zur Verfügung stehende Entwicklungspotential zu Lasten

der weißen Gebiete vorrangig in die farbige gekennzeichneten Gebiete mit besonderen Strukturschwächen geleitet werden soll. Insoweit ist das BROP konkret. Diese Konkretheit wird jedoch dadurch aufgehoben, daß in dem Programm insgesamt nicht gesagt wird, mit welchen Mitteln und Maßnahmen die Abwanderung aus bestimmten Gebieten verhindert werden soll und in welchem (finanziellen) Umfang die besonderen Strukturschwächen bestimmter Gebiete zu Lasten anderer Gebiete abgebaut werden sollen. In dieser Beziehung ist das Programm völlig unkonkret, da das Tempo (etwa bis 1985) und der Umfang (etwa eine 20prozentige Priorität bei allen Mitteln für die strukturschwachen Gebiete) des gewünschten »großräumigen, langfristigen Disparitätenabbaues« auch nicht andeutungsweise festgelegt werden.

6. Prägnanz und Publizität

Das BROP ist verhältnismäßig mühsam zu lesen. Der nicht im »sozioökonomischen« Raumordnungsjargon Geübte wird den Text des BROP bald verärgert zur Seite legen. Die häufigen Relativierungen von Aussagen, die offenbar während des fünf Jahre lang dauernden schwierigen Einigungsprozesses zunehmend in den Text geraten sind, erschweren ebenfalls die Erfassung des Inhalts. Man fragt sich, ob der angestrebte »Disparitätenabbau« wirklich etwas anderes ist als das bereits im Grundgesetz normierte Ziel der »wertgleichen Lebensverhältnisse«¹¹. Die Kenntnis des BROP wird daher sowohl innerhalb der Gesamtverwaltung als auch in einer breiteren Öffentlichkeit gering bleiben. Die Publizität in einer breiteren Öffentlichkeit ist neben der mangelnden Prägnanz und Verständlichkeit des Inhalts auch deshalb gering, weil so gut wie keine Anstrengungen gemacht worden sind, das BROP publizistisch zu »verkaufen«. Die Presse brachte bei der Vorlage des Programms kurze Nachrichten. Ein Disput über den Inhalt des BROP oder eine irgendwie geartete öffentliche Auseinandersetzung sind nicht entstanden¹². Aufsätze in hochspezialisierten Fachzeitschriften¹³ zählen insoweit nicht.

11 Die Sprachhürde besteht übrigens nicht nur im Verhältnis zu den Medien und der Öffentlichkeit, sondern auch im Verhältnis zu der allgemeinen inneren Verwaltung und den Fachverwaltungen. Die Mühe der Umsetzung des Inhalts des BROP in »Verwaltungsdeutsch« hat man sich nicht gemacht.

12 Vergleichsweise hatte der Bundesfernstraßenbauplan bei seiner Veröffentlichung eine unvergleichbar höhere Publizitätswirkung.

13 Vgl. etwa Weber, Werner: Bund-Länder-Planung nach dem Bundesraumordnungsprogramm. In: Innere Kolonisation, Land und Gemeinde 1974, S. 215 ff., und Eildienst des Landkreistages Nordrhein-Westfalen 1975, S. 32 ff.; Schmidt-Aßmann, Eberhard, in: Innere Kolonisation, Land und Gemeinde 1974, S. 212 ff., und Eildienst des Landkreistages Nordrhein-Westfalen 1975, S. 57 ff.; Thoss, Rainer: Methodische Probleme des Bundesraumordnungsprogramms. In: Innere Kolonisation, Land und Gemeinde 1974, S. 206 ff.; Buchsbaum, Richard: Das Bundesraumordnungsprogramm und seine Verbindlichkeit. In: Die Öffentliche Verwaltung. 28. Jg. (1975) S. 545; Brenken, Günther: Das Bundesraumordnungsprogramm. In: Raumforschung und Raumordnung. 33. Jg. (1975) H. 3, S. 103 ff.

9 BROP, a. a. O., S. 36.

10 BROP, a. a. O., S. 38.

7. Beteiligung der Politik

Bei der Aufstellung und Verabschiedung des BROP haben der Bundestag und die Landtage nicht entscheidend mitwirken können. Im Gegensatz zur Haushaltsplanung ist eine Mitwirkung der Politiker im engeren Sinne an Raumplanungen in der Bundesrepublik nicht vorgesehen. Die Beteiligung der Minister, der Kabinette und der Ministerkonferenz für Raumordnung war inhaltlich ganz überwiegend eine Beteiligung der Exekutive an der Aufstellung des Programms. Sie kann eine unmittelbare Übernahme der Verantwortung und Mitträgerschaft der Politik nicht ersetzen.

8. Beteiligung der Betroffenen

Eine Beteiligung der Betroffenen, nämlich der Bürger der durch die Planung bevorzugten und durch die Planung benachteiligten Gebiete, wurde nicht versucht. Man hätte etwa den Entwurf eines BROP mit drei nach unterschiedlichen Schwellenwerten verschieden groß abgegrenzten Fördergebieten mit hoher Auflage verteilen und öffentlich diskutieren lassen können. Auch öffentliche Anhörungen der Vertreter von Verbänden und gesellschaftlichen Kräften wie beim Landesentwicklungsplan in Baden-Württemberg oder beim Landesentwicklungsprogramm in Bayern wurden nicht durchgeführt.

9. Beteiligung in der Organisation

Der Umfang der Beteiligung in der Organisation, d. h. im Rahmen der Bundesressorts und der für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Landesressorts, war verhältnismäßig intensiv. Die ungewöhnlich lange Dauer und Intensität dieses Beteiligungsverfahrens scheint bei gleichzeitiger Abwesenheit von Zielvorgaben der Öffentlichkeit und der Politik zu einer so weitgehenden Abschleifung des Inhalts des BROP geführt zu haben, daß das Programm im wesentlichen nur noch aus problemorientierten (allerdings veralteten) Lagebeschreibungen und Status-quo-Prognosen besteht.

10. Veränderungsanpassungsfähigkeit

Eine im Rahmen eines bestimmten Verfahrens vorgeschriebene Anpassung des Inhalts der Planung an veränderte Daten und Einflußgrößen kennt das BROP nicht. Ein entsprechendes Anpassungsinstrument wie der Nachtragshaushaltsplan ist für die Bundesraumordnung nicht vorgeschrieben¹⁴. Dennoch ist durch die an zahlreichen Stellen des BROP vorgesehene »Fortschreibung« des Programms eine Veränderungsanpassungsfähigkeit erreicht worden. Da jedoch kein geordnetes und zeitlich

festgelegtes Verfahren für die Fortschreibung festgelegt wurde, könnte die häufige Verweisung auf die baldige Anpassung des BROP an neuere Entwicklungen dazu führen, daß die Geltung des Programms bis zu der Fortschreibung nicht ernst genommen wird.

11. Erfolgskontrollmöglichkeit

Eine Erfolgskontrolle ist nach dem gegenwärtigen Stande des BROP nicht möglich, weil keine quantifizierten, zu einem bestimmten zukünftigen Zeitpunkt zu erreichenden Ziele festgelegt worden sind, die man nach Ablauf des Planungszeitraums mit den tatsächlich erreichten Zielen vergleichen könnte. Eine auch noch so grob quantifizierte Erfolgs- oder Mißerfolgsrechnung ist daher nicht möglich. Immerhin kann in den nächsten Jahren überprüft werden, ob die festgestellten großräumigen »Disparitäten« sich durch den weiteren Einsatz raumwirksamer Mittel abgebaut oder sich eventuell noch verstärkt haben. Man kann also allenfalls feststellen, ob der Einsatz raumwirksamer Mittel überhaupt in die vorgesehene Richtung ging oder nicht. Wie weit man sich bei den erreichbaren Ansätzen (Zielen) verschätzt hat, läßt sich im Gegensatz zum Haushaltsplan nicht kontrollieren.

IV

Zusammenfassend hat die Untersuchung ergeben, daß von allen zwölf Maßstäben für die Realisierungseignung eines Planungsinstruments die Maßstäbe des Zeitbezugs, des Finanzbezugs, der Geltungsintensität, der Prägnanz, der Publizität, der Beteiligung der Politik und der Beteiligung der Betroffenen durch das BROP so gut wie nicht verwirklicht werden. Die Maßstäbe des Raumbezugs, der Konkretheit, der Beteiligung in der Organisation, der Veränderungsanpassungsfähigkeit und der Erfolgskontrollmöglichkeit dürften im Vergleich zu sonstigen Planungsinstrumenten der öffentlichen Hand beim BROP im unteren Bereich der Skala der Verwirklichung der Maßstäbe liegen. Auch wenn man berücksichtigt, daß den einzelnen Maßstäben ein nicht gleich hohes Gewicht für die Realisierungseignung einer konkreten Planung zukommt, ist als Ergebnis dieser kursorischen Untersuchung festzustellen, daß die Eignung des BROP als Planungsinstrument jedenfalls dann als gering oder kaum vorhanden angenommen werden muß, wenn man die Eignung des Planungsinstruments an der Chance der Verwirklichung des Inhalts der Planung mißt.

Aus der kritischen Überprüfung des Programms ergeben sich Hinweise auf Richtung und Umfang der notwendigen Fortschreibung des BROP. Wenn das BROP als Planungsinstrument in der jetzigen Form voraussichtlich wenig erfolgreich sein wird, dann muß das Ziel wieder in Erinnerung gerufen werden, das der Bundestag im Jahre 1969 aufgestellt hat, nämlich durch ein BROP »die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundes-

¹⁴ Hier macht sich bemerkbar, daß weder die Raumplanung noch die integrierte Entwicklungsplanung auf der Bundesebene durch ein Planungsgrundsatzgesetz verfahrensmäßig geregelt sind; vgl. dazu *Wagener, Frido*: System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden. In: Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Bd. 55. — Berlin 1975. S. 129 ff. (157 ff.).

mittel in einem BROP festzulegen«. Es ging hier um *eigene Bundesmittel*, also nicht um Länder- und Kommunalmittel, und es ging um die Festlegung der Verteilung, also nicht nur um Festlegung von Förderungsräumen ohne Zuordnung der Mittel. Der wichtigste Grund für die mangelnde Realisierungseignung des BROP dürfte die Konfliktüberlastung durch die vertikale Harmonisierungssucht sein. Hier sind im Bund-Länder-Verhältnis so zahlreiche und so intensive Einigungsprozesse notwendig geworden, daß ein auch nur andeutungsweise operationalisierbares und kontrolliert steuerbares Programm für den Bund nicht zustandekommen konnte.

Die durchschlagende Strategie der eigentlich nicht koordinierungsbereiten Bundesressorts untereinander sowie der Länder untereinander und im Verhältnis zum Bund suchte den Ausweg in der Bund-Länder-Verbundplanung, um sicher sein zu können, daß wegen des hohen Konfliktlösungsbedarfs einer solchen Planung ein Grad der Unverbindlichkeit des Ergebnisses entstehen würde, der für alle Beteiligten im Endergebnis nicht mehr »gefährlich« werden konnte.

Typisch für den Hang zur Nichtdurchführbarkeit des Programms ist die Lösung der Frage der räumlichen Bezugseinheiten. Die gefundenen 38 Gebietseinheiten müssen in ihrer Abgrenzung erneut überprüft werden. Sie besitzen immerhin den Vorteil, daß sie sich aus Kreisen und kreisfreien Städten zusammensetzen. Die abweichend von den Gebietseinheiten vom Wirtschaftsministerium verwandten »Arbeitsmarktregionen« und die vom Verkehrsministerium benutzten »Verkehrsregionen« müssen beseitigt werden, weil sie Verteidigungsinstrumente des Ressortegoismus sind. Die vorgesehene Feingliederung des BROP in Mittelbereiche wird die Realisierungschance ganz beseitigen. Kreise und kreisfreie Städte haben Verwaltungsapparate und Investitionshaushalte, nicht aber Mittelbereiche. Kreise und

kreisfreie Städte können Bundesinvestitionen komplementär ergänzen, nicht aber Mittelbereiche. Mittelbereiche sind keine Statistikräume. Eines der Ziele der kommunalen Neugliederung war es, in allen Ländern die Kreise so abzugrenzen, daß sie mit einem oder mehreren Mittelbereichen übereinstimmen. Sollte dies in Einzelfällen nicht gelungen sein, dann muß dies hingenommen werden. Unter dem Gesichtspunkt der Effektivität und der Legitimität des BROP ist ein suboptimaler Planungsraum weniger schädlich als eine Nichtübereinstimmung von Planungsraum und Verwaltungsraum durch das Abstellen auf Mittelbereiche, die praktisch nur Planern bekannt sind.

Die Fortschreibung des BROP kann nur in Richtung auf Konkretisierung, größere Prägnanz, auf die Einführung eines Planungszeitraums, auf die Festlegung finanzieller Rahmengrößen für Förderungsgebiete und auf eine größere Durchführungseignung des Programms gehen.

Bei einem solchen Ziel muß der Verbindlichkeitsanspruch des BROP für die Länder und damit für die Gemeinden und Gemeindeverbände aufgegeben werden. Eine höhere Konkretisierung des BROP mit einem höheren Planungsanteil (räumliche Verteilung von »schwarzen und weißen Losen«) wird mehr Länder als Bayern und Baden-Württemberg zu strikten Gegnern machen. Das Ziel der Fortschreibung des Programms kann also nur die langsame Umwandlung in Richtung auf ein Bundesentwicklungsprogramm sein. Es muß also um die *rahmenartige horizontale Koordinierung der raumwirksamen eigenen Bundesmittel* gehen. Nicht so sehr die natürliche Eigensucht der Länder ist zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu überwinden, sondern die natürliche Eigenentscheidungssucht der Bundesressorts ist in einem Bundesentwicklungsprogramm einzufangen.