

WILHELM MEINHOLD

Räumliche und wirtschaftspolitische Planung

1. Der Begriff der Planung erfährt sowohl in der wissenschaftlichen Analyse als auch in der praktischen Anwendung eine uneinheitliche Behandlung. Diese Feststellung gilt in gleicher Weise für das Planen im wirtschaftlichen Bereiche (Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik) und in der Raumordnung. Die Verwendung ein und desselben Wortes Plan zur Kennzeichnung unterschiedlicher Verfahren und Tatbestände auf verschiedensten Sachgebieten (Regionalplanung, Stadtplanung, Bauleitplanung, Ortsplanung, Wirtschaftsplanung, Finanzplanung, Betriebsplanung, volkswirtschaftliche Gesamtplanung, Entwicklungsplanung, Strukturplanung, Fachplanung etc.) ist leider nicht Ausdruck einer etwaigen Einheitlichkeit des Begriffes Plan. Im wirtschaftspolitischen Aktionsfeld werden diesem mehrdeutigen Begriff zu alledem auch noch werterfüllte Sinnbestandteile zugefügt, so daß er hier nicht einmal mehr meinungs- und gefühlsneutral gebraucht werden kann. Sobald er dem Sprachschatz der wissenschaftlichen und praktischen Wirtschaftspolitik einverleibt wird, neigt er dazu, seinen nüchternen, sachlichen, technisch-instrumentalen Gehalt abzuschwächen und sich mit Elementen subjektiver Anschauung und politischer Absicht vollzusaugen. Nicht ohne Neid blickt deshalb der Nationalökonom auf den wertfreien Sprachgebrauch in der räumlichen Planung. Hier gerät kein Gemüt in Bewegung, und hier bleibt es eine rein rationale Angelegenheit, wenn von Planen durch private oder öffentliche Institutionen die Rede ist. Hingegen werden Planungsvorhaben auf dem Felde der Wirtschaft gemeinhin und spontan mindestens als Herausforderung zur Diskussion empfunden, namentlich wenn es sich um staatliche Planung in der Wirtschaftspolitik handelt. In diesem kritischen Bezirk autoritärer Planung reicht die emotionale Spannweite von schwärmerischer Begeisterung über scheuklappenartige Abschließung bis zum Haß. Der wirtschaftspolitische Planungsbegriff ist ideologisch belastet.

Nachfolgend soll versucht werden, die Unterschiede zwischen räumlicher und wirtschaftspolitischer Planung herauszustellen, Gemeinsamkeiten festzuhalten und durch eine Zurückführung auf den ursprünglichen Sinngehalt den Planungsbegriff und das Planungsverfahren vergleichend abzuklären.

2. Als rationaler Verbindung von Ziel und Mittel wohnt der Planung von Hause aus ein rein denk- und verfahrens-

technischer Gehalt inne. Zur Erreichung eines gegebenen Zieles, dessen Findung selbst nicht Gegenstand planerischer Tätigkeit zu sein braucht, werden geeignete Wege und Instrumente aufgezeigt, so daß die Planung als ein Inbegriff diesbezüglicher Überlegungen gefaßt werden kann. Bei verschiedenen gangbaren Wegen trifft die Planung auch eine Entscheidung für einen einzigen Weg, der dann genau bestimmt wird. In der räumlichen Planung wird hierzu vorzugsweise die zeichnerische Darstellung benutzt. In den einzelnen Sparten differiert der Sprachgebrauch freilich: so wird im Vermessungswesen von Plänen gesprochen, wenn es sich um die graphische Wiedergabe bestehender Zustände in großen Maßstäben handelt (Katasterpläne), während in der Raumforschung und Raumplanung die Begriffe Plan und Planung die zeichnerische Darstellung von beabsichtigten oder vorgeschlagenen Maßnahmen bedeuten, hingegen das zeichnerische Abbild eines bestehenden Zustandes lediglich Karte genannt wird.

Diese ordnungspolitische Wertfreiheit des räumlichen Planungsbegriffes ist allerdings nicht durchwegs gesichert. Sie kann Einbrüche erfahren, sobald räumliche und wirtschaftspolitische Planung kombiniert werden, wie dies in der Regionalpolitik der Fall ist. Denn diese ist Teil der Gesamtwirtschaftspolitik und erhält von dorthin einen ordnungspolitischen Einschlag. In der Regionalpolitik reichen sich räumliche und wirtschaftspolitische Planung die Hand, und diese arbeitsteilige Verschmelzung kann für erstere nicht ohne Folgen bleiben. Die Regionalpolitik wird zur regionalen Wirtschaftspolitik. Als solche versucht sie entweder bestimmte Ziele räumlich-struktureller Art mit Hilfe wirtschaftspolitischer oder wirtschaftspolitische Ziele mit Hilfe regionalpolitischer Mittel zu erreichen. Raumordnung und Landesplanung als Kernstück der Regionalpolitik und damit als integrierter Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik können sich nicht mehr frei halten von deren ordnungspolitischen Elementen. Die Raumplanung ist insoweit nicht mehr wertneutral. Damit sind notwendigerweise Wandlungen ihres Zieles, ihrer Arbeitsweise und ihrer Zuständigkeiten verbunden.

3. Im Gegensatz zur Wirtschaftspolitik – und damit in Übereinstimmung mit der Raumplanung – enthält der Planungsbegriff in der einzelwirtschaftlichen Planung keine ordnungspolitische oder werterfüllte Aussage.

Hier ist das Planen rein instrumental, und es macht sogar das Wesen des Wirtschaftens aus. Planen und Wirtschaften sind identisch. Es gibt kein Wirtschaften ohne Planung; wer wirtschaftet, plant. Denn als Disponieren über knappe Güter ist Wirtschaften nichts anderes als rationale Ziel-Mittel-Kombination. Mit gegebenen Mitteln einen maximalen Erfolg bzw. einen bestimmten Erfolg mit einem Minimum an Mitteln anzustreben, ist nichts anderes als Planen. Als wirtschaftlicher Anwendungsfall des allgemeinen Rationalprinzips ist das ökonomische Prinzip gleichbedeutend mit dem Wesen und Sinn allen Planens schlechthin. Wirtschaften ist ein Planen im Bereich der Güter- und Bedürfniswelt. Mit Hilfe des Planes sollen künftige Entscheidungen verbessert und durch zahlenmäßige Bestimmtheit rational fundamentiert werden. Solcher systematischen und koordinierenden Festlegung künftiger Vorgänge kommt angesichts der wachsenden Kompliziertheit wirtschaftlicher und technischer Abläufe und der damit verbundenen Risikoerhöhung eine immer größere Bedeutung zu. Weder Unternehmungen noch Haushaltungen vermögen ohne Plan auszukommen, wenn sie ihre ökonomische Zukunft nicht fatalistisch hinnehmen, sondern aktiv meistern wollen.

4. In der Wirtschaftspolitik hingegen ist solche Wertfreiheit des Planungsbegriffes nicht mehr möglich. Denn hier handelt es sich um eine bewußte, zielstrebige Einflußnahme auf den Gesamtwirtschaftsprozess. Diese setzt grundsätzlich eine Ablehnung oder eine Respektierung der Eigengesetzlichkeiten desselben voraus. Dadurch werden wirtschaftspolitische Systeme berührt, also Wirtschaftsordnungen, die allezeit bestimmt sind durch das Grundverhältnis des Staates zur Wirtschaft. Entscheidungen in dieser Frage sind gleichbedeutend mit dem Fällen von Werturteilen. Wenn die Wirtschaftspolitik zum Mittel der Planung greift, tut sie dies in der Überzeugung, daß bessere Ergebnisse erzielt werden können, wenn der wirtschaftsimmanente Eigenmechanismus lenkend korrigiert oder äußerstenfalls ganz suspendiert wird (totale Zentralverwaltungswirtschaft). Insbesondere erscheinen gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtszustände nicht ohne künstliche Manipulationen und zweckgerichtete Planung erreichbar, weil die selbsttätige Entwicklung nicht mit Sicherheit Optimallösungen verbürgt. Vom Standpunkt der Gesamtwirtschaftsplanung wird die freie Wettbewerbsordnung nicht mehr als „Vollautomat“ (nach klassischer Auffassung), sondern als „Halbautomat“ gedeutet, der einer fortgesetzten planvollen Bedienung bedürftig sei.

Das staatsseitige Eingreifen in den Wirtschaftsprozess führt zu Formen der gebundenen Wirtschaftsordnungen, der Lenkungswirtschaft, des wirtschaftspolitischen Dirigismus. Selbst wenn Erzeugung und Verteilung der Wirtschaftsgüter noch ganz oder überwiegend in der Hand privater Einzelwirtschaftler verbleiben und nach deren Einzelplänen betrieben werden, so wird doch der Gesamtwirtschaftsablauf durch die zentrale Planung und Steuerung bestimmt und insoweit den Gesetzen des freien Marktautomatismus entzogen. Diese Planung kann sich von der bloßen sachlichen Vorbereitung wirtschaftspolitischer Entscheidungen bis hin

zur vollzugsverbindlichen zentralen Lenkung aller Phasen des Volkswirtschaftsprozesses erstrecken. Die konkreten Erscheinungsbilder einer solchen autoritären Wirtschaftsplanung sind nach Inhalt und Form recht vielfältig und reichen von der punktuell und vorübergehend regulierungsbedürftigen freien Wirtschaft bis zur an wirksamen Eigengesetzlichkeiten armen Befehls- und Zwangswirtschaft (auch Planwirtschaft genannt). Es gibt eine vielfach gestufte Skala des Planungsumfanges und der Planungsintensität. Daß dadurch im Extremfalle die marktwirtschaftlichen Gesetze aus den Angeln gehoben, die Privatinitiative ausgelöscht und durch hoheitlichen Zwang ersetzt werden kann, also ein System zentraler Kommandowirtschaft entsteht, setzt alle totale Planwirtschaft und alles praktische Planen in der Wirtschaftspolitik dem Vorwurf der Unvereinbarkeit mit dem Freiheitsgrundsatz und mit der Würde freien Menschentums aus. Hier liegt der Punkt, von dem die Werturteilsdebatte um den wirtschaftspolitischen Planungsbegriff ihren Ausgang nimmt.

5. Indessen kennt die Wirtschaftspolitik auch Versuche und Praktiken, die sich der Planung bedienen, ohne in direkte ordnungspolitische Bezüge verstrickt zu werden, gewissermaßen ein (wertneutrales) Planen ohne (werterfüllte) Planwirtschaft. Insbesondere seit dem Ende des zweiten Weltkrieges werden in einer wachsenden Anzahl von Ländern Programme, Pläne und längerfristige Vorausschätzungen entwickelt und vorgenommen, die auf sektoraler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene den erforderlichen wirtschaftspolitischen Entscheidungen ein höheres Maß an Rationalität verleihen sollen. Hierbei wird das Planen rein instrumental betrieben und nicht als hoheitlicher Akt wirtschaftspolitischer Zielerzwingung. Noch ist eine endgültige definitorische und merkmalsmäßige Fixierung solcher Verfahren, meist Planifikation genannt, nicht möglich. Noch findet eine verwirrende Mehrzahl sprachlicher Umschreibungen dieser relativ jungen Art von gesamtwirtschaftlicher Planung annäherungs- und hilfsweise Verwendung (z. B. Perspektivplanung, globale Richtungsplanung, gesamtwirtschaftliche Vorausschau, planification indicative, économie concertée), von denen keine beanspruchen kann, allein zutreffend zu sein. So ist Planifikation nicht identisch etwa mit Prognose, wohl aber stützt sie sich auf solche; die Prognose ist nur ein Element der Planifikation, da ohne eine wirklichkeitsnahe ex-ante-Vorstellung (Vorausschau) jedes Planifikationskonzept als fiktiv oder illusionär abgelehnt werden würde. Planifikation ist aber auch mehr als bloße Projektion auf hypothetischer Grundlage, weil sie als reale Wunschbildplanung auch faktischen Zielcharakter trägt. Sodann ist Planifikation auch mehr als Perspektive, die sich zwar über die bloß verlängerte Trendextrapolation hinaus auch längerfristiger Vorausschätzungen unter Einbeziehung von Zukunftsgrößen bedient, aber selbst keine Ziele sucht und setzt. Unter Programm vollends wird ein akzeptierter Plan verstanden; es könnte also lediglich die Ausarbeitung und Konkretisierung eines Planifikationskonzepts damit umschrieben werden.

Wenn mithin keine der bereits gebräuchlichen Bezeichnungen den begrifflichen Zugang zur Planifikation zu eröffnen vermag, dann muß diese neuzeitige Planungsmethode nach ihren Wesensmerkmalen zuerst Schritt für Schritt analysiert und hernach begrifflich verdichtet werden. Die inhaltliche Kernsubstanz der Planifikation besteht in einem Inbegriff von planvollen Maßnahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik, die in gesamtwirtschaftlicher Sicht (global, makroökonomisch) qualitative und quantitative Veränderungen des künftigen wirtschaftlichen Ablaufs auf bestimmte Ziele hin (z. B. Wachstum des Sozialprodukts, Vollbeschäftigung, Währungsstabilität) bezwecken, wobei die natürliche wirtschaftliche Entwicklung ohne autoritären Zwang durch die Präferenzen der freien Wirtschaftssubjekte (Konsumenten, Unternehmer, Sparer) entsprechend beeinflusst und korrigiert werden soll.

a) Solche makroökonomisch determinierte Planung ist mithin kein wirtschaftspolitisches System, keine ideologiefüllte Wirtschaftsordnung, sondern ein blankes, ordnungspolitisch neutrales Instrument der Wirtschaftspolitik, auch in freiheitlichen Systemen. Sie hat ihrem Wesen nach mit Planwirtschaft nichts zu tun, ist keine ihrer Spielarten, da sie überhaupt nicht auf der Begriffsebene der Wirtschaftsordnungen liegt. Gleichwohl lassen sich indirekte Wirkungen der Planifikationstechnik auf das obwaltende wirtschaftspolitische System nicht ausschalten. Ordnungspolitische Konsequenzen können sich namentlich aus der Planträgerstruktur ergeben, weil die Planungstätigkeit im einzelwirtschaftlichen Bereich, die ja nicht unterbunden wird, durch Planungsfunktionen öffentlicher Organe (Regierung, Plankommission) überlagert wird. Bei solcher hierarchisch gestuften Planträgerschaft bedeutet die Einpassung von einzelwirtschaftlichen Plänen in einen gesamthaften Rahmenplan wirtschaftspolitisch, daß unternehmerische Investitionsentscheide, deren Richtigkeit oder Abwegigkeit in der freien Wirtschaft vom Markt durch Gewinn oder Verlust belohnt oder bestraft werden, nicht mehr nur beim privaten Unternehmer verankert sind. Diese doppelte Planträgerschaft kann nicht ohne Konsequenzen für das einzelwirtschaftliche Tragen von Folgelasten von souveränen Irrtümern der planenden Instanz bleiben.

b) Wesensbestimmend für die Planifikation ist sodann der Umstand, daß sie nur einen Rahmen setzt, also bewußt auf Detailplanung und branchenmäßige Tiefengliederung verzichtet. Auch dies zeigt, daß sie keine Planwirtschaft ist. Außerdem würde eine subtile Durchplanung des Gesamtwirtschaftsprozesses im Sinne einer völligen Markttransparenz in den einzelnen Branchen wettbewerbsbeschränkende und damit ordnungspolitische Folgen haben, die in marktwirtschaftlichen Systemen gar nicht erwünscht sein können. Deshalb ist die Planifikation – und damit unterscheidet sie sich ebenfalls von den Regionalplänen in Raumordnung und Landesplanung – ganzheitliche Voraussetzung (Globalplanung) und Bilanz mit Alternativrechnungen nur für die großen Posten im volkswirtschaftlichen Kreislauf über mehrere Jahre hinweg (z. B. Sozialprodukt, Einkommen und Verbrauch, Wertschöpfungsbeiträge der Produktionsfaktoren, Investitionen, Arbeitskräftever-

sorgung, fiskalische Einnahmen und Ausgaben, Außenhandel). Bei solcher Beschränkung auf wenige makroökonomische Größen, mit deren Hilfe Rahmenpläne abgesteckt werden, verbleibt dem Einzelwirtschaftler immer noch ein ihn voll beanspruchender Entscheidungsspielraum, sei es, daß durch die staatliche Wirtschaftspolitik modellartig gefaßte Ziele wahlweise vorgegeben werden, sei es, daß lediglich eine einzige Zielfunktion konstituiert wird, zu welcher gangbare, in der Regel ökonometrisch ermittelte Wege in freier Wahl eingeschlagen werden können. Es herrscht also durchaus Planpluralismus, wohingegen das Einplansystem für die Wirtschaftsordnung der Zwangswirtschaft kennzeichnend ist.

Bei alledem ist der Rahmenplan nicht starr, sondern erfährt im Zuge seiner Ausführung durch das Verfahren der sukzessiven Approximation eine fortlaufende Korrektur, weil jeder partielle Zielerfolg sofort in die weiteren Voraussetzungen der restlichen Zielverwirklichung eingeht. Durch diese Methode der Rückkoppelung (feedback) werden also Veränderungen während der Durchführung des Planes als Teilergebnisse sofort wieder in denselben eingeführt (falls diesbezügliche Daten bereits verfügbar sind), so daß das Planungsverfahren elastisch wird.

c) Ein weiteres konstitutives Merkmal der Planifikation ist die einzelwirtschaftliche Unverbindlichkeit des gesteckten Rahmenplanes. Zahlenzwang wäre nämlich Ausdruck von Zwangswirtschaft. In der Planifikation soll aber nicht befohlen, sondern mit rationalen Argumenten überzeugt und die freie Entscheidung erleichtert werden. Eine autoritäre Planerzwingung verbietet sich im übrigen schon deswegen, weil ja kein exakt ausgemessenes Zielbild, sondern eben nur ein Rahmen vorliegt. Er ist nicht imperativ, sondern nur indikativ, anzeigend, aufweisend, orientierend, empfehlend. Die Plandaten sind keine Normen, sondern nur Projektionen eines als wünschenswert erachteten Trends in einem mittelfristigen Zeitraum (etwa 6 Jahre). Die Frage nach dem wirtschaftspolitischen Zweck eines Rahmens ohne Verbindlichkeit, also bei voller Entscheidungsfreiheit (selbstverständlich innerhalb der bestehenden Rechts- und Gesellschaftsordnung und der durch den Rahmen nicht berührten wirtschaftlichen Möglichkeiten) des privaten Einzelwirtschaftlers, bei dem auch das Risiko verbleibt, wird beantwortet durch den Hinweis auf seine lediglich informierende Bedeutung. Durch Planifikation soll eine Rationalisierung der Wirtschaftspolitik erfolgen, damit sie nicht im Nebel von Unbestimmtheiten, gleichsam improvisierend, sondern auf klar ausgeschilderten Wegen voranschreitet.

Es muß aber darauf hingewiesen werden, daß die freien Entscheidungen der Einzelwirtschaftler mit planifikatorischen Mitteln durchaus gesteuert und in gewollte Bahnen gelenkt werden können. Ein reichhaltiges Instrumentarium zur Erreichung programmierten Wohlverhaltens der Unternehmer ist in den einzelnen Ländern entwickelt und bereits erprobt worden. Namentlich der französischen Planifikationspolitik wird diesbezüglich eine besondere Erfindungsgabe nachgerühmt (fiskalische Anreize, Emissionskontrollen, selektive Handhabung der Kreditgewährung, moral suasion etc.). Außerdem erscheint bei einer vergleichenden Gegen-

überstellung des Planungszwanges in der deutschen Planifikation und in der räumlichen Planung bemerkenswert, daß etwa den landesplanerischen Gutachten über Rahmenplanungen der kleineren Raumeinheiten ein stärker zwingender Charakter innewohnt als dem Rahmenplan der Planifikation.

d) Schließlich ist es der öffentliche, überindividuelle, staatliche Charakter, der das Wesen der Planifikation ebenfalls kennzeichnet. Die Abgestimmtheit des planorientierten Einzel- und Gruppenverhaltens auf die staatliche Planungsaktivität verleiht dem Rahmenplan insoweit ein gewisses normatives Gepräge. Wenn nun freilich die Planifikation als im Bereich der Wirtschaftspolitik des Staates liegend definiert werden muß, so ist sie objektmäßig dennoch zu trennen von jenen Tätigkeitsgebieten des Staates, auf welchen er in eigener Regie und Verantwortung selbst wirtschaftet (öffentliche Haushaltgebarung und Unternehmungstätigkeit); auf diese fiskalischen Bezirke staatlicher Planungstätigkeit erstreckt sich mithin der Begriff der Planifikation nicht. Diese operiert vielmehr auf einem wirtschaftlichen Aktionsfeld, das in einer freien Marktwirtschaft grundsätzlich dem Unternehmer zusteht, nunmehr aber durch den staatlichen Rahmenplan quantitativ und qualitativ beeinflusst werden soll, um ein auch volkswirtschaftlich optimales Gesamtergebn zu ermöglichen.

6. Obwohl sie ab ovo keine Ordnungselemente enthält und noch weniger selbst eine Wirtschaftsordnung darstellt, ist die Planifikation immerhin ordnungspolitisch einsetzbar. Damit kann sie als bloßes Instrument nachträglich ordnungspolitisch infiziert werden. Dies macht sie weithin suspekt. Gegen solche Färbung und Anreicherung mit Ordnungselementen ist aber auch die Raumplanung nicht gefeit, sei es, weil sie als Landesplanung vom werterfüllten Leitbild der Raumordnung abhängig ist, sei es, weil sie als Bestandteil der Regionalpolitik (regionale Wirtschaftspolitik) sich von deren Wertungen nicht frei halten kann. Es ist somit kein Zweifel, daß durch die Planifikation eine materielle Ausfüllung des formalen Zusammenhanges zwischen räumlicher und wirtschaftspolitischer Planung Platz greifen muß. Die Raumplanung wird zwangsläufig in die Diskussionen um die Wirtschaftspolitik mit hineingezogen, wenn der Weg der Planifikation beschritten wird. Aber während im rein wirtschaftspolitischen Bereich die Vorstellung, Absicht oder Realisierung staatlicher Planungstätigkeit sofort Skepsis oder zumindest Grundsatzdebatten auslöst, ist dies im Bereich der räumlichen Planung (Raumordnung, Landes-, Stadt-, Verkehrsplanung) bisher jedenfalls nicht eingetreten. Obwohl auch hier durch den Staat (oder andere Organe des Gemeinwesens) geplant wird, obwohl es sich um eine staatliche Tätigkeit in bezug auf einzelwirtschaftlich relevante Raumordnungsziele handelt, erweckt diese Staatlichkeit keinen Ideologieverdacht. Es werden sogar Konflikte mit der freiheitlichen Wirtschaftsordnung hingenommen, d. h. die öffentliche räumliche Planung wird als mit dem System staatsfreier wirtschaftlicher Planung vereinbar erklärt.

7. Grundsätzlich sind jedoch räumliche Planung und wirtschaftspolitische Planung als eigenständige Planungsbereiche und Planungsmethoden begrifflich auseinanderzuhalten. So unterscheiden sich insbesondere Planifikation und Regionalplanung (Raumordnung) nach Inhalt und Aufgabenstellung, auch wenn sie sich nach Zielfixierung, Ausarbeitung und Realisierung faktisch gegenseitig beeinflussen. Als mittelfristige gesamtwirtschaftliche Rahmenplanung agiert die Planifikation vornehmlich und letztlich im Hinblick auf wirtschaftspolitische und politische Zielsetzungen, während Raumordnung und Regionalplanung in langfristigen, etwa 20 Jahre umfassenden Zielsetzungen primär eine gesellschaftspolitisch optimale Verteilung von Bevölkerung, kulturellen Einrichtungen und wirtschaftlichen Ressourcen im gesamten Staatsraum anstreben.

Der Brückenschlag zwischen räumlicher und wirtschaftspolitischer Planung ist leichter möglich, wenn geeignete organisatorische, verwaltungsmäßige und staatsrechtliche Voraussetzungen gegeben sind. So ist es für die Durchführbarkeit planifikatorischer Absichten nicht einerlei, ob die obwaltende staatsrechtliche Situation durch zentralistische oder durch föderalistische Züge gekennzeichnet ist. Es versteht sich von selbst, daß eine zentralistische Struktur des Staatsaufbaues oder dessen Ausgestattettheit mit zentralistischen Elementen günstigere institutionelle Vorbedingungen für eine Planverwirklichung in sich birgt als ein betont föderalistisches Gebäude des Gemeinwesens. Denn der Strom freier Entscheidungen der Einzelwirtschaftler, insbesondere der Unternehmer, läßt sich gleichsam kanalisieren, und eine Durchführung planifikatorischer Ziele erscheint auch ohne das Aufwerfen spezifisch wirtschaftsordnungspolitischer Grundsatzfragen möglich. Aber auch eine zentralistische Organisation lediglich der Raumordnung kann einer Planifikation die Wege ebnen, die ordnungspolitisch unbelastet zu bleiben vermag. Wenn beispielsweise in Frankreich innerhalb der staatlichen Verwaltung die Organisation der Raumordnung so angelegt ist, daß dieselbe nahezu auf alle Investitionen und wirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen der öffentlichen Hand unmittelbar einwirken kann, wenn durch die sogenannte Delegation für Raumordnung (unmittelbare Sonderbehörde des Ministerpräsidenten mit weitgehenden Kontroll- und Koordinationskompetenzen) eine automatische und permanente Integrierung von langfristigen Raumordnungsprogrammen, gesamtwirtschaftlichen Vier- bzw. Fünfjahresplänen (Planifikation) und Jahreshaushaltsplänen bewerkstelligt werden kann, dann gehen schon allein aus diesen Gründen wirtschaftspolitische Planung und raumstrukturelle Entwicklungsplanung ineinander über. In Deutschland (BRD) hingegen sind durch den föderalen Staatsaufbau und die starke Position der kommunalen Selbstverwaltung jeder zentralen, regierungsseitigen Lenkung von Konzeption, planerischer Ausgestaltung und Durchführung der Raumordnung organisatorische Grenzen gezogen, über welche sich auch die Planifikation, soweit sie nicht ohnehin auf die durch die Raumplanung gesetzten Daten angewiesen ist, nicht autonom hinwegsetzen kann.