

trägen an der Finanzierung von gemeinsamen Maßnahmen der EG beteiligen.

Schlußbemerkung

Zweifelsohne enthalten die gemeinsamen Strukturrichtlinien im Detail manche Schwächen, die baldmöglichst beseitigt werden müssen. Die im Hinblick auf die Bestandsaufnahme der EG-Agrarpolitik zu erarbeitenden Vorschläge für eine Anpassung der Agrarstrukturrichtlinien werden zu gegebener Zeit gemeinsam von Bund und Ländern intensiv beraten werden. Der EG-Ministerrat wird sich möglicherweise im Herbst mit den Problemen der gemeinsamen Agrarstrukturpolitik befassen.

FRIEDRICH HALSTENBERG

Das erste Bundesraumordnungsprogramm — ein Lernprozeß

Wachsender politischer Stellenwert der Raumordnung und Landesplanung

Am 14. Februar 1975 hat die Ministerkonferenz für Raumordnung erstmals ein Bundesraumordnungsprogramm verabschiedet. Dieses „Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes“ ist in der Tat als „Meilenstein in der Entwicklung des Planungswesens in der Bundesrepublik“¹⁾ zu werten. Das trifft vor allem insofern zu, als die Verabschiedung des Bundesraumordnungsprogramms unübersehbar den seit Erlaß des Raumordnungsgesetzes vom 5. April 1965 erheblich gewachsenen politischen Stellenwert der Raumordnung auch und gerade auf Bundesebene unterstreicht.

Schon die Debatte des Deutschen Bundestages vom 26. September 1974 über eine Große Anfrage der Opposition betreffend Raumordnung war in dieser Hinsicht ein deutliches Signal²⁾. Danach ist zu hoffen, daß die Raumordnung im allgemeinen und das Bundesraumordnungsprogramm im besonderen künftig gewichtige und regelmäßige Diskussionspunkte in der Bundespolitik sein werden. Ein entsprechender Nachholbedarf gegenüber den Bundesländern ist hier zweifellos gegeben. In nicht wenigen Bundesländern nämlich ist die Landesplanung inzwischen zu einer mehr oder minder umfassenden Entwicklungsplanung ausgebaut worden und bildet vielfach — wie z. B. in Nordrhein-Westfalen und Hessen — die entscheidende Grundlage für eine integrierte Landesentwicklungsplanung. Das Bundesraumordnungsprogramm könnte sich prinzipiell ähnlich integriert auf Bundesebene auswirken und damit die festgefahrene Diskussion um neue Methoden und Techniken der mittel- und längerfristigen Planung auf Bundesebene neu beleben.

Neue sachliche und räumliche Dimensionen und Erfordernisse
Das Bundesraumordnungsprogramm enthält erstmals eine Konzeption für die gesamtäumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Angesichts der Komplexität der raumord-

Verfasser: Dr. Friedrich Halstenberg, Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

¹⁾ Schmidt-Assmann, E., Rechtsfragen der im Bundesraumordnungsprogramm angelegten Bund-Länder-Planung, in: Innere Kolonisation, 23. Jg., Bonn 1974, S. 212

²⁾ vgl. Protokoll über die 119. Sitzung des Deutschen Bundestages am 26. Sept. 1974, S. 7926—7960

Bisher ist jedoch nicht zu erkennen, daß die Mehrzahl der Mitgliedstaaten an größeren Richtlinienänderungen interessiert ist. Dies gilt auch für diejenigen Länder, die erst am 1. 1. 1973 der Gemeinschaft beigetreten sind und die praktisch keine Möglichkeit hatten, an der Gestaltung der Richtlinien mitzuwirken.

Da auch integrationspolitische Gründe dagegen sprechen, ist kaum anzunehmen, daß der Rat sich darauf beschränken wird künftig nur noch Bandbreiten der zulässigen Subventionswert festzulegen und die gemeinsame Finanzierung auf Problemgebiete zu beschränken. Die gemeinsame Agrarstrukturpolitik sollte mehr sein als ein Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten.

nungspolitischen Problematik versteht es sich dennoch zu Recht nur als ein erster, wenn auch entscheidender Schritt zu einem umfassenden raumordnungs- und entwicklungspolitischen Ansatz. Immerhin ist dies der erste gemeinsam vom Bund und von den Bundesländern im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) unternommene Versuch

- die qualitativen Zielsetzungen, die sich aus dem Raumordnungsgesetz ableiten lassen,
- die Zielsetzungen der verschiedenen Fachplanungen der Bundesressorts und
- die Zielsetzungen der Landesentwicklung

in den Rahmen einer Konzeption für die gesamtäumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zu stellen³⁾.

Unter diesen Umständen ist es als ein besonderes Verdienst des Bundesraumordnungsprogramms zu werten, daß es trotz aller begrifflichen, fachlichen und regional bedingten „Sprachschwierigkeiten“ gelungen ist, neuen — bis dahin keineswegs allgemein gültigen — sachlichen und räumlichen Dimensionen und Erfordernissen der raumstrukturellen Entwicklung des Bundesgebietes Geltung zu verschaffen. Dies gilt vor allem für die Formulierung der Zielsetzungen für einen großräumig ausgeprägten Abbau bestehender Disparitäten (Abschnitt II) im Bereich der Infrastruktur, der Erwerbsmöglichkeiten und der Siedlungsstruktur unter besondere Berücksichtigung der Umweltsituation sowie der Notwendigkeit und der Möglichkeiten räumlich-funktionaler Aufgabenteilung. Hier wie bei der Darstellung der Ausgangslage und der Beurteilung der Entwicklungstendenzen (Abschnitt II) kommt es weniger auf das Detail als vielmehr auf den sachlichen und räumlichen Ansatz der Betrachtung an: Dieser Ansatz nämlich erscheint durchaus geeignet, eine ausbaufähige Grundlage zu bilden für die notwendige Koordination und Integration im horizontalen Abstimmungsprozeß auf Bundesebene wie vertikal im Bund-Länder-Verhältnis.

Im übrigen ist hervorzuheben, daß das Bundesraumordnungsprogramm mit aller Deutlichkeit auf die veränderten Bedingungen nicht nur im Bereich der ökonomischen Wachstumserwar-

³⁾ Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm)

tungen hinweist, sondern auch auf die durch die demographische Entwicklung eingetretenen bzw. zu erwartenden restriktiven Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung und -verteilung aufmerksam macht.

Erprobung neuer Methoden – soziale Indikatoren

Aus methodischer Sicht stellt das Bundesraumordnungsprogramm den zweifellos mutigen Versuch dar, in bestimmten Bereichen neue Methoden zu erproben, auch wenn diese noch nicht als voll ausgereift anzusehen sind. Thoss hat in dieser Zeitschrift zutreffend auf bestimmte methodische Probleme aufmerksam gemacht, die sich vor allem beziehen auf

- die Operationalität der Zielformulierung unter Beachtung der Komplexität der zu beeinflussenden Systeme,
- die Inflexibilität des gewählten Gebietsrasters,
- die Einbeziehung der Finanzplanung und
- die Ziel- und Erfolgskontrolle⁴⁾.

Besonders kritisch wird neben der Überbetonung des Abbaus „großräumiger Disparitäten“ die Anwendung der sog. sozialen Indikatoren betrachtet. Der Beirat für Raumordnung hat hierzu u. a. die Auffassung vertreten, daß es im Blick auf die Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms dringend erforderlich sei, weitere gesellschaftliche Indikatoren zu entwickeln. Der Beirat ist im übrigen der Auffassung, daß auf Dauer die Raumordnungspolitik auf das Erreichen von Soll-Werten von gesellschaftlichen Indikatoren abgestellt werden muß. Der graduelle Abbau der Disparitäten allein gewährleiste noch nicht, daß in allen Gebietseinheiten der Mindeststandard erreicht wird, den der moderne Staat als Sozialstaat seinen Bürgern anbieten hat.

In diesem Zusammenhang ist für die Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms auch eine Verbesserung der Umweltanalyse als Grundlage für die Beurteilung der Ausgangslage und der Operationalisierung mancher Ziele insbesondere zur Entwicklung der Siedlungsstruktur zu fordern. Es wird jedoch nicht nur darauf ankommen, die hierfür wie für den wirtschaftlichen und infrastrukturellen Bereich erforderlichen Indikatoren theoretisch weiterzuentwickeln, sondern sie auch besser als bisher empirisch abzusichern, um zu plausiblen und nachvollziehbaren Soll-Ist-Bilanzierungen zu kommen.

Dabei sollten jedoch räumlich-funktionale Zusammenhänge, die regionalspezifische Abweichungen hinsichtlich der jeweils anzustrebenden Entwicklungsmargen und Versorgungsgrade bedingen, nicht übersehen werden. Die Voraussetzungen für eine Versachlichung der politischen Diskussion dieser Frage scheinen mehr denn je gegeben. Dafür spricht z. B. das folgende Zitat aus dem „Entwurf eines ökonomischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1975—1985“ der SPD: „Die auf Veränderung der heutigen Gegebenheiten gerichtete Raumordnungspolitik, die auch mit den Erfordernissen des europäischen Zusammenschlusses in Einklang stehen muß, hat zu berücksichtigen, daß völlig gleiche Lebensbedingungen wegen der bestehenden Unterschiede zwischen weniger dicht besiedelten Gebieten und den Verdichtungsgebieten nicht an jedem Ort geschaffen werden können. Vor- und Nachteile, die sich aus der Raumstruktur ergeben, müssen jedoch soweit kompensiert werden, daß überall die für die Freiheit der Bürger notwendigen Voraussetzungen wertgleich sind“⁵⁾.

⁴⁾ Thoss, R., Methodische Probleme des Bundesraumordnungsprogramms, in: Innere Kolonisation, a.a.O., S. 286 ff

⁵⁾ Zweiter Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1975—1985, herausgegeben vom Vorstand der SPD, Bonn 1975, S. 86

Einübung komplexer Abstimmungsverfahren im Bund-Länder-Verhältnis

Das langjährige Erarbeitungsverfahren des Bundesraumordnungsprogramms war auch insofern ein wertvoller Lernprozeß, als hierbei neue Erfahrungen mit einem sehr komplexen Abstimmungsverfahren im Bund-Länder-Bereich gemacht werden konnten. Schon allein die sachliche Komplexität des Abstimmungsgegenstandes deckte unerbittlich Bewußtseinslücken wie Problemverdrängungen bei den Beteiligten auf, die oft nur mühsam und unter erheblichem Zeitaufwand für „Denkpausen“ überbrückt werden konnten. Hinzu kam als Erschwernis der unterschiedliche Planungsstand in den einzelnen Bundesländern bzw. bei den verschiedenen Bundesressorts. Umso bemerkenswerter ist die Tatsache, daß es trotz dieser und anderer Schwierigkeiten dank der gemeinsamen Anstrengungen von Bund und Ländern der Ministerkonferenz für Raumordnung gelungen ist, das erste Bundesraumordnungsprogramm aufzustellen.

Bei aller möglichen Kritik an dem schließlich „abgestimmten“ Ergebnis sollte man dies nicht übersehen, je komplexer ein Abstimmungsverfahren ist, umso schwieriger ist ein tragfähiger Kompromiß geschweige denn ein völliger Konsens zu erzielen. Von dieser „Binsenwahrheit“ ist auch das Bundesraumordnungsprogramm nicht verschont geblieben.

Bindungswirkungen als Bewußtseinstest

Die Frage nach der „Bedeutung des Programms für Bund und Länder“ (Abschnitt IV) war nicht von ungefähr bis in die letzte Sitzung der MKRO über das Bundesraumordnungsprogramm sehr umstritten. Die kontroverse Diskussion der anzustrebenden Bindungswirkung des Bundesraumordnungsprogramms vor allem auf Bundesebene aber auch im Bund-Länder-Verhältnis erwies sich einmal mehr als aufschlußreicher Bewußtseinstest. Das wechselseitige Abtasten ließ allerdings bisher keinen nennenswerten Spielraum erkennen. So wird man abwarten müssen, zu welchen Ergebnissen der Vollzug des Bundesraumordnungsprogramms unter diesen Umständen führen wird. Alle Beteiligten sollten sich jedoch klar darüber sein, daß Erfolg oder Mißerfolg maßgeblich die Diskussion darüber mit bestimmen wird, ob und wie das Raumordnungsgesetz zu ändern ist bzw. ob sogar neue verfassungsrechtliche Bestimmungen über das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Bereich der Raumordnung erforderlich werden könnten. Der „kooperative Föderalismus“ steht vor einer neuen Bewährungsprobe.

Fortschreibungsprobleme und -chancen

Das Bundesraumordnungsprogramm ist auf baldige Fortschreibung angelegt. Besonders vordringlich werden dabei die Fragen sein, die sich im Hinblick auf die Verwirklichung seiner Zielsetzungen in der Praxis ergeben. Für den analytischen Bereich der Problembestimmung gilt es zunächst, die Aussagen zu „Ausgangslage und Entwicklungstendenzen“ sorgfältig auf die Permanenz ihrer Gültigkeit zu hinterfragen. Die Verbesserung der Operationalisierung der Ziele muß sich hingegen darauf konzentrieren, die „gesellschaftlichen Indikatoren“ als Instrument der Bedarfsprüfung wie der Festlegung von Förderungsprioritäten zu differenzieren und auszubauen. In diesem Zusammenhang steht mit an erster Stelle die Notwendigkeit zur Ermittlung einheitlicher Merkmale für die Festlegung von Entwicklungszentren durch die Länder.

Man sollte die Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms schnell und ohne Scheu vor vordergründiger politischer Schelte anheben. Mit dem Bundesraumordnungsprogramm ha-

ben der Bund und die Länder einen Anfang für eine koordinierte Raumordnungspolitik gesetzt, nicht mehr aber auch nicht weniger! Aus der Erfahrung in den Bundesländern weiß man – nur schon etwas länger –, daß Raumordnung und Landesplanung im Dienst der Landesentwicklung sich in kritischem Selbstverständnis nicht statisch, sondern äußert dynamisch als permanenter Lernprozeß darstellen. Diese Chance gilt es zu nutzen.

ALEXANDER VON PAPP

Der Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung

Ansätze zur Präzisierung des Bundesraumordnungsprogramms

Die Bundesraumordnung ist in diesen Tagen mit zwei Publikationen an die Öffentlichkeit herangetreten. Am 23. April hat das Bundeskabinett das Bundesraumordnungsprogramm und den Raumordnungsbericht 1974 verabschiedet. Das Bundesraumordnungsprogramm setzte den Schlußstrich unter jahrelange Beratungen auf Bund-Länder-Ebene. Der Raumordnungsbericht 1974 akzentuiert stärker die Position der Bundesraumordnung. Er führt einige zentrale Zielaussagen des Programms weiter und versucht, sie in ersten Ansätzen zu präzisieren und zu operationalisieren. Darüber hinaus erörtert er die veränderten Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Wirtschaft sowie deren Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung im Bundesgebiet. Immer wieder wird deutlich, daß die bisherigen langfristigen Planungen und Konzepte der Raumordnungspolitik einer grundlegenden Korrektur bedürfen.

Der Raumordnungsbericht 1974 knüpft an die vorangegangenen Raumordnungsberichte an, von denen er sich indes in einigen wesentlichen Teilen unterscheidet. In der Situationsanalyse beschränkt er sich auf zehn ausgewählte Problembereiche des Generalthemas „gleichwertige Lebensbedingungen“. Neu ist außerdem die in diesen Schwerpunktthemen weitgehend eingehaltene Gedankenfolge: Allgemeine Ziele — Situation und Entwicklungstendenzen — Konsequenzen — Maßnahmen.

Die Gebietskategorien sind nicht mehr Gliederungsprinzip

Beim Vergleich mit früheren Berichten springt sogleich ins Auge, daß der Raumordnungsbericht 1974 die Gebietskategorien nicht mehr als Gliederungsprinzip verwendet, weil man nicht einfach den ländlichen Raum pauschal den Verdichtungsräumen gegenüberstellen kann. Zum „ländlichen Raum“ sind also keine eigenen Abschnitte enthalten. Die vom Raumordnungsgesetz definierten Gebietskategorien ‚Verdichtungsräume‘ und ‚ländliche Räume‘ sind für die Analyse und Diagnose räumlicher Probleme nur unzureichend geeignet. Gerade im Begriff „ländlicher Raum“ sind sehr unterschiedlich strukturierte Teilräume unpräzise zu einer Raumkategorie zusammengefaßt, weshalb es keine generellen Ziele, keine einheitliche Strategie zur Entwicklung des „ländlichen Raumes“ geben kann. Nicht von ungefähr sind denn auch die Gebietskategorien in der praktischen Raumordnungspolitik bislang kaum relevant geworden.

Verfasser: Dr. Alexander von Papp, Dipl. Geograf im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

„Die Aufgabe Bundesraumordnungsprogramm kann nur in einem Prozeß bewältigt werden, der auf Kontinuität und Fortschreibung angelegt ist. Kontinuität und Fortschreibung stehen in einem gewissen Spannungsfeld zueinander. Neue Erkenntnisse, neue Daten, neu auftauchende Probleme wird es auf dem Gebiet der Raumordnung immer geben“⁶⁾.

⁶⁾ Ravens, K., Auf dem Wege zum ersten Bundesraumordnungsprogramm, in: Innere Kolonisation, a.a.O., S. 197

Der Raumordnungsbericht betrachtet die Gebietskategorien deshalb als Bestandteile und zugleich typisierende Merkmale von funktionalen Raumeinheiten. Insoweit enthält er allerdings klare Aussagen über die Situation und Entwicklungstendenzen in den verdichterten und den ländlich strukturierten Räumen des Bundesgebietes. Ungleich ergänzt er damit die Situationsanalyse im Bundesraumordnungsprogramm. Dabei wird einmal mehr deutlich, daß sich das Wachsen der großen Verdichtungsräume und die rückläufige oder stagnierende Entwicklung weiterer ländlicher Gebiete wechselseitig bedingen.

Der europäische Aspekt

Der Raumordnungsbericht 1974 analysiert erstmals, soweit es die Datenlage erlaubt, die räumliche Situation in der europäischen Gemeinschaft. Er weist darauf hin, daß zwischen europäischen Zentralräumen und Randgebieten starke Gefälle in der Wirtschaftskraft, in den Erwerbsmöglichkeiten und in der Ausstattung mit Infrastruktur bestehen.

In der Wirtschaftskraft stehen beispielsweise die nordwesteuropäischen Verdichtungsräume an der Spitze; hier liegen die Werte drei- bis viermal so hoch wie etwa in Irland oder in Italien. Auch in Großbritannien und Frankreich erreichen nur wenige Gebiete den Durchschnittswert der europäischen Gemeinschaft, den in anderen Mitgliedsstaaten wiederum nur wenige Regionen unterschreiten. Das Gefälle zwischen den wirtschaftskräftigen und wirtschaftsschwachen Regionen in Europa hat sich in den zurückliegenden 15 Jahren erheblich vergrößert.

Der angestrebte freie Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft wird — ohne eine rahmensetzende europäische Raumordnungspolitik — zu einer großräumigen Arbeitsteilung mit einer ausgeprägten Tendenz zu monofunktionalen Raumstrukturen führen. Man wird deshalb nicht an der Erkenntnis vorbeikommen, daß diese europäischen Disparitäten, aber auch zunehmende internationale Verflechtungen und Abhängigkeiten, den nationalen Gestaltungsspielraum räumlicher Entwicklungspolitik zunehmend begrenzen.

Die raumstrukturelle Entwicklung in Europa macht deutlich, daß die räumlichen Probleme der europäischen Länder im Zusammenhang gesehen werden müssen. Aufgrund der immer engeren Verflechtungen und des weiträumigen Leistungsaustausches (wirtschaftlich, verkehrlich, touristisch und anderes)