

Dittrich, Erich

Article — Digitized Version

Raumordnung und Raumordnungspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dittrich, Erich (1963) : Raumordnung und Raumordnungspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 43, Iss. 2, pp. 57-63

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133281>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

ABHANDLUNGEN

Raumordnung und Raumordnungspolitik

Dr. habil. Erich Dittrich, Bad Godesberg

Eine sorgfältige Planung in den einzelnen Wirtschaftsbereichen ist ebenso unerlässlich wie eine intersektorale Koordinierung, will man ein stetiges Wirtschaftswachstum fördern und die Wirtschaft vor Störungen bewahren. Dabei kommt der Raumordnung und Raumordnungspolitik wachsende Bedeutung zu. Die bisher angewendeten Mittel und Maßnahmen der Wirtschaftspolitik reichen auch deswegen nicht mehr für eine Lösung dieser Probleme aus, da sie auf die Nationalstaaten und nicht auf das Entstehen von Großwirtschaftsräumen ausgerichtet sind. Die Raumordnungspolitik bedarf ferner der Koordinierung mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik, um die Interessen des gewählten Wirtschaftssystems zu wahren. Die Gefahr, sich dem Verdacht des Dirigismus auszusetzen, ist groß. Analog zur „sozialen Marktwirtschaft“ muß sich die „soziale Raumordnung“ ihren Weg suchen. Der Verfasser der folgenden Abhandlung gibt einen Einblick in die Verhältnisse, mit denen sich die Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik auseinandersetzen hat. Ihr erwächst letztlich die Aufgabe, die Bildung von Entleerungs- und Ballungsräumen zu verhindern, die das Sozialgefüge verzerren.

In diesen Wochen wird dem Bundestag der Regierungsentwurf eines Bundesraumordnungsgesetzes zugeleitet werden, nachdem ihm bereits am 13. Juni 1962 mit der Bundestagsdrucksache IV/472, zu der man noch die Drucksache IV/473 vom Sachzusammenhang hinnehmen muß, ein Entwurf eines Bundesraumordnungsgesetzes aus Kreisen des Parlaments zugegangen war. Dieser Initiativentwurf des Bundestages entstammt der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft und ist von Vertretern aller Fraktionen unterzeichnet worden. Es liegen somit dem Bundestag für seine Beratungen im neuen Jahr zwei in sich unterschiedliche Entwürfe für ein Bundesraumordnungsgesetz vor.

Schon in der 2. Legislaturperiode hatte die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft mit der Drucksache II/1656 einen Entwurf für ein Bundesraumordnungsgesetz eingebracht, der aber in dieser Legislaturperiode nicht rechtzeitig über die Hürden der verschiedenen Ausschüsse kam und in der 2. Lesung hängen blieb. Zudem hielt das damals für die Raumordnung federführende Ressort, das Bundesinnenministerium, den legislativen Weg nicht für tunlich und zog deshalb die administrative Lösung vor. Auf die Verwaltungslösung hatte sich dann auch die Bundesregierung festgelegt, so daß beide Wege zu gleicher Zeit beschritten wurden, wobei die Verwaltungslösung unter Dach und Fach gebracht werden konnte. Es kam somit zu dem Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung vom 16. Dezember 1957 mit der Einrichtung einer Gemeinsamen Konferenz. Das Verwaltungsab-

kommen wurde zunächst für die Dauer von 4 Jahren abgeschlossen und am 15. Dezember 1961 für weitere 4 Jahre verlängert.

RAUMORDNUNG IM SPIEGEL DER MEINUNGEN

Die Erfahrungen von über fünf Jahren haben gezeigt, daß der administrative Weg allein keineswegs zu dem erstrebten Ziel geführt hat. Es muß stark bezweifelt werden, daß er es jemals schaffen wird. Die Gemeinsame Konferenz von Bund und Ländern über die Raumordnung hat eine schlechte Presse. Es wurden, so jüngst in einem Aufsatz der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, sehr harte Vorwürfe erhoben, und es ist wirklich nicht einfach, sie gegen eine immer stärker und ungeduldiger auf Raumordnung drängende Öffentlichkeit zu verteidigen. Der magere Ertrag aus den Arbeiten der Gemeinsamen Konferenz liegt sicherlich nicht in einem mangelnden guten Willen begründet. Dieser Vorwurf wäre ungerecht. Die Ursache ist vielmehr darin zu suchen, daß eine zu schwere Last auf zu schwache Schultern gelegt wurde, oder anders ausgedrückt: für die Aufgaben, die hier zu lösen sind, hat, wie die Erfahrung bündig zeigte, der Rahmen eines einfachen Verwaltungsabkommens mit einer Konferenz nicht ausgereicht. Dazu bedarf es der stärkeren Stütze eines Gesetzes. Das ist auch schon früher von Fachkreisen immer wieder gefordert worden.

Der eingangs zitierte erste Entwurf eines Bundesraumordnungsgesetzes in der Drucksache II/1656 machte sich zum offiziellen Fürsprecher dieser Meinun-

gen. Schon früher war im Institut für Raumforschung ein Modell eines knappen Gesetzentwurfs ausgearbeitet worden. Dennoch ist die Arbeit der Gemeinsamen Konferenz von Bund und Ländern nicht vergebens gewesen. Auch wenn sie zunächst nur eine Diskussionsbasis für die beiden Träger der Raumordnung und eine Atmosphäre für vertrauensvolle Zusammenarbeit geschaffen hat, so ist das schon eine bemerkenswerte Leistung. Denn der Kenner der Materie weiß, wie in den Anfangszeiten der Bundesrepublik die ersten Versuche des Bundesinnenministeriums, einer Bundesraumordnungspolitik den ihr angemessenen Platz einzuräumen, von Seiten der Länder, teilweise doch recht schroff, abgewiesen worden sind. Zwischen jener Abweisung, die dann das vorsichtig zurückhaltende Taktieren des Bundesinnenministeriums nachhaltig bestimmt hat, und der Einsetzung der Gemeinsamen Konferenz lagen allerdings das Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juli 1954 und der Beschluß der Bundesregierung vom 25. November 1955, die Raumordnung zu aktivieren, vor. Der Beschluß führte zur Einsetzung eines interministeriellen Ausschusses für Raumordnung bei der Bundesregierung sowie eines Sachverständigenausschusses für Raumordnung, der am 6. Mai 1961 seine Arbeit mit der Vorlage eines Gutachtens über die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat. Hinzu kam die allgemeine Einsicht, daß auch hier dem Bunde ein Tätigkeitsfeld geöffnet würde. Schließlich war die erste Phase des wirtschaftlichen Wiederaufbaus, dem die vornehmliche Sorge der Regierung zu gelten hatte, vorbei, so daß man nunmehr auch die regionalen Vorgänge schärfer ins Blickfeld bekam.

Mit der Übernahme der Raumordnung auf das neugebildete Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung wurde dann die Konsequenz, von der administrativen Lösung zur legislativen überzugehen, nicht nur erkannt, sondern auch sogleich gezogen. Dabei hat sich das neue Bundesministerium nicht für einen Gesetzentwurf entschieden, der die Rahmenkompetenz des Bundes aus Art. 75, Ziff. 4 des Grundgesetzes nur formal ausfüllt, sondern es will — und darin ist der wesentliche sachliche Fortschritt zu sehen — diese Rahmenkompetenz auch materiell ausschöpfen. Gerade diesen bedeutsamen Weg ist der bereits seit einigen Monaten vorliegende Initiativentwurf der Parlamentarier in der Drucksache IV/472 bewußt nicht gegangen. Dabei haben seine Urheber sich vermutlich von dem Gesichtspunkt der besseren Durchsetzung des Gesetzentwurfs bei den parlamentarischen Körperschaften leiten lassen, denn das Bundesraumordnungsgesetz wird ein zustimmungspflichtiges Gesetz sein, also der Annahme im Bundesrat und Bundestag bedürfen, wenn man ihm nicht wesentliche Teile nehmen will. Daß hier Widerstände bei einigen Ländern bestehen, haben jüngste Äußerungen von maßgeblicher Seite gezeigt: ein Raumordnungsgesetz sei überflüssig wie ein Kropf.

Der Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung hat bereits mit den „Grundsätzen für die raumbedeutsamen Maßnahmen des Bundes und ihre Koordinierung“, die er am 19. Juli 1962 erlassen hat, den ersten Schritt zu einer materiellen Regelung getan. Hier ist vom Bund auf Grund der Sachzusammenhänge erstmalig materielles Raumordnungsrecht, das die Bundesressorts verpflichtet, vom Bund formuliert worden, wenn auch zunächst noch in der lockeren Form von „Grundsätzen“ und Richtlinien und nicht in der strengerem eines Gesetzes. Die Bundesregierung sah sich zu ihrem Vorgehen auf dem legislativen Weg auch durch eine Entschließung des Bundestages vom 2. Mai 1960 ermuntert. Hierin wurde sie ersucht, nachdem das Bundesbaugesetz verabschiedet worden war, „in Abstimmung mit den Ländern, ggf. auch die gesetzlichen Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Raumordnung wirksamer zu gestalten, in die Wege zu leiten“. Ob es nun gelingt, in dieser Legislaturperiode ein Raumordnungsgesetz im Bundestag zu verabschieden, bleibt abzuwarten. Es wäre sehr zu hoffen, daß dieser zweite große Anlauf mit einem befriedigenden Gesetz abgeschlossen werden könnte. Auf jeden Fall ist aber die Entscheidung klar zugunsten eines Raumordnungsgesetzes gefallen, und diese Entscheidung wird man auch für die Zukunft nicht mehr zurücknehmen können und wollen.

Aber es würde wohl weniger in den Rahmen dieser Zeitschrift passen, wenn nach dieser notwendigen Einführung nunmehr in extenso die juristischen Fragen behandelt würden. Sie müßten dann nicht nur die Entwürfe auf Bundesebene, sondern auch die Landesgesetze bzw. Gesetzesentwürfe in den Ländern einschließen, die Beziehungen zum Bundesbaugesetz erörtern usw. So notwendig es ist, für die Raumordnungspolitik die rechtliche Grundlage zu schaffen, zum Verständnis der Sachverhalte genügt diese allein jedoch nicht. Die früher bestehende und auch heute noch nicht völlig überwundene Gefahr, bei der Behandlung raumordnungspolitischer Fragen im Organisatorischen steckenzubleiben, würde weitgehend gebannt, wenn die materielle Rahmenkompetenz ausgeschöpft werden könnte. Aber die Interpretation dieser Ausschöpfung verlangt ein energisches Zurückgehen auf die Sachen, auf das, was sich im Raume tut, bzw. auf das, was mit dem Raum getan wird.

WESEN, AUFGABEN UND ZIELE DER RAUMORDNUNG UND RAUMORDNUNGSPOLITIK

Auf diesem Gebiete ist nun das Denken in der letzten Zeit erheblich mehr und breiter in Fluß gekommen, und starre Fronten haben sich aufgelöst. Verbände und Organisationen, Presse und einzelne maßgebliche Persönlichkeiten, die zum Teil bislang jede Raumordnungspolitik streng abgelehnt haben und sie oft in Verkennung ihres Wesens und in der bekannten Form der Vereinfachung mit „Dirigismus“, einem inzwischen reichlich abgenutzten, vieles deckenden Schlagwort, gleichgesetzt hatten, finden nun auch, daß etwas ge-

schehen müsse und daß Raumordnung und Raumordnungspolitik notwendig sind. Es führt zu nichts, frühere Urteile über die Raumordnung gegenwärtigen gegenüberzustellen und sich Irrtümer und Fehler vorzurechnen. Es ist viel wichtiger, daß der Nebel fällt. Es kommt nunmehr alles darauf an, die gegenwärtige Situation klar zu erkennen, wobei allerdings einige überholte Tabus zerstört werden könnten. Aber über kurz oder lang wäre dies ohnehin geschehen.

Wenn man zu den Sachen zurückgehen und nicht im Organisatorischen hängenbleiben will, bedeutet dies, zwei Wege zu verfolgen. Einmal muß man zu den Gegebenheiten finden, die im Geistigen, in der gesellschaftspolitischen Einstellung, in ihrer Interpretation des geschichtlichen Prozesses und den daraus gezogenen bzw. zu ziehenden Folgerungen liegen. Zum anderen muß man die sozio-ökonomischen Gegebenheiten, soweit sie sich auf den Raum beziehen, klar erkennen.

Die gesellschaftspolitische Einstellung — hier immer in Beziehung zu Raumordnung und Raumordnungspolitik gesehen — kann man am besten dahingehend interpretieren, daß das soziale Moment als eigenständiger, mitbestimmender Faktor unabweisbar, zuweilen gebieterisch seine Berücksichtigung verlangt. Es kann und will nicht mehr bloß ein unselbständiges Anhängsel sein. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Gegenwart von der vorausgegangenen liberalen Epoche des 19. Jahrhunderts, die damit keineswegs generell als unsozial bezeichnet oder verurteilt werden soll, bei der aber doch der eigenständige und mitbestimmende Charakter des sozialen Moments noch nicht gegeben war, wenn auch manche Vorankündigungen schon da waren. Im Leitbild der sozialen Raumordnung findet diese gesellschaftspolitische Einstellung eine ihrer Ausdrucksformen, d.h. in der Begrenzung der Freiheit durch sozialen Ausgleich und durch Sicherheit auch in den Maßnahmen der Raumordnungspolitik. Darüber besteht inzwischen eine umfangreiche Literatur, so daß hier nicht weiter darauf eingegangen zu werden braucht. Grundsätzlich ist zudem die gesellschaftspolitische Einstellung auch nicht mehr kontrovers. Die Auseinandersetzungen vollziehen sich unter Anerkennung dieser Grundeinstellung über die jeweils zuzubilligenden Proportionen.

Wichtig ist aber, daß man die Umsetzung dieser gesellschaftspolitischen Ideen in die sozio-ökonomische Wirklichkeit genau prüft. Hierzulande spricht man von der sozialen Marktwirtschaft, und es ist wesentlich, sich das Mischungsverhältnis von „sozial“ und „Marktwirtschaft“ genauer anzusehen, um zu einer objektiven Beurteilung der Raumordnungspolitik sowie ihrer Leistungen und Chancen zu kommen. Zweifellos besteht in diesem engeren Bereich eine nicht unerhebliche Diskrepanz zwischen Theorie und Wirklichkeit, die es vielleicht in diesem Maße seit langem nicht in Deutschland gegeben hat. Früher galt immer Frankreich als ein interessantes Beispiel polarer Gegensätze in dem

Verhältnis von Theorie und Wirklichkeit. Man vertrat z.B. die sehr liberale Theorie von Jean Baptiste Say, obgleich eine mit dieser Theorie gar nicht im Einklang stehende protektionistische Wirtschaftspolitik — von einer kurzen Episode, vor allem unter Napoleon III., abgesehen — betrieben wurde. Cauwès bildete, als Nachfolger von List, eine Ausnahme. Es ist immer schwierig, die wissenschaftliche Situation zu einem gegebenen Zeitpunkt genau zu bestimmen, vor allem in dem Bereiche der Wirtschaftswissenschaften. Selbst zur Zeit der Physiokraten, die nach Abbé Baudeau nur einen Meister, eine Lehre, eine Formel, eine Terminologie, „genau wie die alten chinesischen Gelehrten“, kannten, gab es doch Abweichungen, und keineswegs kann man die Wirtschaftswissenschaften heute in Deutschland insgesamt über einen „ökonomischen Leisten“ schlagen. Aber daß sie gegenwärtig eine kritische Phase durchlaufen, darf wohl mit Recht behauptet werden.

Zu offenkundig sind in vielen Fällen die Differenzen zwischen Theorie und Praxis, Theorie und wirtschaftlicher Wirklichkeit. Die Differenzen liegen nicht etwa darin begründet, daß es zwischen Theorie und Wirklichkeit niemals zu einer vollständigen Deckung kommen kann, sondern sie beruhen in erster Linie darauf, daß in vielen Fällen die Ansätze in der Theorie die Präsenz des Staates ignorieren, um einen modernen Ausdruck zu gebrauchen. In gewissem Sinne stehen wir an der gleichen Schwelle, an der die historische Schule schon einmal stand, als sie ihre Gegenposition zur auslaufenden klassischen Schule aufbaute. Ohne die Präsenz des Staates ist eine umfassende Raumordnungspolitik undenkbar. Eine Theorie, die dies nicht berücksichtigt, wird daher Raumordnung und Raumordnungspolitik nicht in den Griff bekommen. Sie kann sich nicht auf einige wenige theoretische Grundsätze beschränken, sie in mathematische Formeln fassen und sich auf eine begrenzte Zahl von Problemen beschränken. Wie schwer es ist, von solchen Ausgangspositionen zu den Problemen einer Raumwirtschaftstheorie vorzustoßen, zeigen jüngste Versuche, Prognosen über die Städteentwicklung aufzustellen. Die Grundlage ist meist zu schmal und zu schwach, um die Prognosen und die darauf sich aufbauenden Maßnahmen tragen zu können. Je mehr die Prognose von globaler Ausweitung zu regionaler Begrenzung herabsteigt, um so fragwürdiger wird ihre Aussagekraft und um so schwerwiegender ein Auslassen mitbestimmender Faktoren. Die besondere Form regionaler Prognosen muß erst noch entwickelt werden. Leider hat man Regionalprognosen oft zu wenig kritisch als Ausgangspunkt planerischer Entscheidungen benutzt.

RAUMORDNUNGSPOLITIK ZWISCHEN MARKTMECHANISMUS UND STAATSREGULIERUNGEN

Die Präsenz des Staates zeigt auf dem Gebiet der Raumordnungspolitik wie in den anderen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik auch in der Gegenwart ein doppeltes Gesicht. Dies darf nicht übersehen

werden. Einmal hat die Präsenz des Staates — Staat hier wie in allen folgenden Ausführungen für Bund, Land und Gemeinde genommen — die Spielregeln der Marktwirtschaft aufgehoben. Dies macht sich für die Raumordnungspolitik in den Bereichen besonders deutlich bemerkbar, in denen die Beachtung dieser Spielregeln Wirkungen erzielt hätte, die den Anforderungen der Raumordnungspolitik voll entsprochen hätten.

Das Beispiel der Wohnungszwangswirtschaft

Das schlagendste Beispiel für die ungünstigen Wirkungen, die eine Aufhebung marktwirtschaftlicher Gesichtspunkte für die Raumordnung gehabt hat, ist die Wohnungszwangswirtschaft. Im Grunde genommen ist hier das Prinzip der Marktwirtschaft seit rund 40 Jahren teils vollständig, teils zu wesentlichen Teilen außer Kraft gesetzt, und erst jetzt hat der Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung einen energischen Versuch unternehmen können, um zu marktwirtschaftlichen Grundsätzen in der Wohnungswirtschaft mehr und mehr zurückzukehren. Auf die Schwierigkeiten und Widerstände, die sich diesen Bemühungen von Anfang an entgegengestellt haben und die auch noch nicht völlig überwunden sind, ist hier nicht einzugehen. Wohl aber ist das raumordnungspolitische Fazit der 40 Jahre Wohnungszwangswirtschaft zu ziehen, die nach dem ersten Weltkrieg als soziale und wirtschaftliche Notlösung zunächst ebenso wenig zu umgehen war wie nach dem zweiten Weltkrieg.

Unvermeidlich mußte die Wohnungszwangswirtschaft gleichbedeutend sein mit einer Versteinerung des Wohnungsmarktes. Sie setzte den Marktmechanismus mit seinen ausgleichenden Funktionen außer Kraft und mußte die überkommene Verteilung der Träger des Wohnungsbaues grundlegend verschieben. Die öffentliche Hand trat in einem Umfang als Träger des Wohnungsbaues in Erscheinung, den man vorher nicht gekannt hatte. Dieses Eingreifen war infolge des Ausfalls der privaten Bautätigkeit zuerst nötig, wirkte aber später lähmend auf die Wiederherstellung der Privatinitiative im Baugewerbe. Niedrig gehaltene Altbaukosten und subventionierte Neubaukosten verzerrten die Marktsituation. U. a. hat der Mieterschutz, worauf das Sachverständigengutachten über die Raumordnung in der Bundesrepublik deutlich hingewiesen hat, den Wohnungswechsel erschwert: „Der Bewohner einer Altbauwohnung ist kaum geneigt, auf den Vorteil, der ihm in der billigen Miete gegeben ist, zu verzichten, und so bleibt er auch nach Ausscheiden aus dem Arbeitsprozeß in der Wohnung, obwohl er sich bei geringem Einkommen sonst einen billigeren Wohnsitz ausgesucht hätte.“ Mit anderen Worten: er blockiert die arbeitsplatzgünstig gelegenen Wohnungen. Die Folge ist eine Konzentration der Wohnbauförderung in diesen Räumen, um die nachströmende arbeitende Bevölkerung möglichst arbeitsplatzgünstig unterzubringen.

Man wird aber auch weiterhin zu der Feststellung gelangen, die ebenfalls im Sachverständigengutachten steht, daß ein Teil des Pendelverkehrs auf die Wohnungszwangswirtschaft zurückzuführen ist, da sie eben wegen der niedrigen Mieten in den Altbauwohnungen die Bevölkerung festgehalten hat. Die Miete als wichtiger Kostenfaktor der Lebenshaltung und insofern auch als Standortsfaktor für den einzelnen ist also durch die Wohnungszwangswirtschaft in ihrer raumordnungspolitischen Bedeutung erheblich reduziert worden.

Durchbrechung marktwirtschaftlicher Gesetzmäßigkeiten

Wenn auch die Wohnungszwangswirtschaft keineswegs die alleinige Ursache des großen Ballungsprozesses gewesen ist, so ist doch nicht zu bestreiten, daß zumindest keine Bremswirkungen vom Wohnungsmarkt ausgegangen sind, vielmehr haben hier einige beachtliche Stimulantia für den Ballungsprozeß gelegen. Und daß auf diesem Sektor die Verhältnisse mit einer totalen Aufhebung der Wohnungszwangswirtschaft noch nicht grundlegend bereinigt sind, ergibt sich auch weiter aus der Einstellung, die zu den steigenden Grundstückspreisen in Ballungsräumen eingenommen wird. Streng aus der Theorie der Marktwirtschaft gefolgert, müßten überdimensional gestiegene Grundstückspreise eine unangemessene Ausweitung des Ballungsprozesses verhindern. Die Marktwirtschaft zieht hier, wenn man ihren Mechanismus voll zur Auswirkung kommen lassen würde, der Ballung Grenzen. Das sollten vor allem diejenigen überlegen, die strikt erklären, der rapide fortschreitende Ballungsprozeß läge nun einmal im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung und wäre daher nicht aufzuhalten.

So einfach liegen die Dinge nicht. Der Marktmechanismus hält durchaus Schranken bereit, nur sie werden dank der Präsenz des Staates in der oben geschilderten Weise außer Wirkung gesetzt. Das geschieht z. B., wenn der Staat, um die drosselnde Wirkung steigender Bodenpreise aufzuheben, billiges Bauland zur Verfügung stellt. Es geschieht, wenn eine Großstadt Industriegelände teuer einkauft und es billiger weiterverkauft. Man wird eine Fülle von Beispielen dieser Art finden. Die Ansiedlung der Klöckner-Werke in Bremen oder die Niederlassung von Opel in Bochum sind viel diskutierte Beispiele.

Die Untersuchungen zu dem Generalthema „social costs“ haben hier viele Vorgänge aufgeheitelt. Ein nüchternes Zurückgehen zu den Sachen wird auch auf die Bestrebungen der Bodenreformbewegung wie auf Tendenzen, wie sie von manchen Vertretern der Stadtplanung propagiert werden, ein anderes Licht werfen und Zweifel erwecken, ob die mit so großer Leidenschaft verfochtenen Gedanken nicht doch in einem unglücklichen Zirkel verfangen sind.

Es wird nicht behauptet, daß man den Ballungsprozeß zur Umkehr zwingen könnte, indem man lediglich den Grundstücks- und Wohnungsmarkt nach marktwirt-

schaftlichen Prinzipien ausrichtet, denn dieser Prozeß wird von vielen Komponenten beeinflusst. Es läßt sich jedoch an einem anderen Beispiel beweisen, daß der marktwirtschaftliche Mechanismus durchaus ballungshemmende Faktoren mit sich führen kann. In den Ballungsräumen wird nicht nur der Grund und Boden knapper und damit teurer, sondern auch die Arbeitskräfte. In der Bundesrepublik haben wir in der zweiten Hälfte der 50er Jahre diese bedeutenden Anzeichen einer Verknappung der Arbeitskräfte und damit den Zwang, aus den Ballungsräumen hinauszugehen, erlebt. Man hat aber diese Bremswirkung sehr bald aufgehoben, indem man ausländische Arbeitskräfte in die Ballungsräume hereinholte und ihnen hier auch Wohnungen baute. Auch dieser Tatsache sollte man sich erinnern, wenn das Argument des nicht aufzuhaltenden Ballungsprozesses gebraucht wird. Man könnte manches aufhalten, man will es nur nicht.

Begründete Eingriffe in den Marktmechanismus

Sicherlich hat die allgemeine Politik viele Gesichtspunkte zu berücksichtigen, nicht nur die der Raumordnung; damit hat sich die Raumordnungspolitik abzufinden. Aber man sollte die Vorgänge und die sie bewirkenden Kräfte genau analysieren und versuchen, auf den Kern der Probleme zu stoßen. Die Reihe der Beispiele für Vorgänge, bei denen die Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Konsequenzen zu Resultaten führen würde, die grundsätzlichen Einstellungen der Raumordnung entsprechen, ist mit den oben gegebenen Beispielen keineswegs erschöpft. Eine eingehende Analyse der Verkehrspolitik, der Energiepolitik und der Agrarpolitik würde zusätzlich sehr beachtliche Belege beibringen; vor allem finden sie sich in der Kommunalpolitik der großen, finanzkräftigen Städte, die in Fällen der Industrieansiedlung Schranken, die sich aus dem Marktmechanismus ergeben, beispielsweise im Wege der Übernahme von social costs glatt überspringen können.

Doch es würde wiederum ein Trugschluß sein, wollte man nunmehr allgemein annehmen, daß eine konsequente Verwirklichung marktwirtschaftlicher Prinzipien eine räumliche Ordnung herbeiführen würde, die den Vorstellungen der sozialen Raumordnung entspräche. Ein solcher Schluß könnte nur gezogen werden, wenn man eine tabula rasa vor sich hätte und man mit der Marktwirtschaft anfangen und die ersten Daten setzen würde. Auf einer derartigen unhistorischen Konstruktion kann man aber in der Raumordnungspolitik nicht aufbauen, und so zeigt sich die Präsenz des Staates in einer anderen Form. Auch hier bedeutet sie im Grunde ein Eingreifen in den marktwirtschaftlichen Mechanismus.

Aber während in den bisher erörterten Fällen der Marktmechanismus ein raumordnungspolitisch befriedigendes Ergebnis ohne ein Eingreifen gefördert haben würde, würde er jetzt, da er mit der Hypothek vorgegebener, einseitig gesetzter Daten belastet ist, zu

einem raumordnungspolitisch unbefriedigenden Zustand führen bzw. einen schon vorhandenen unbefriedigenden Zustand verstärken und versteinern lassen. Die eingangs erwähnten Prinzipien des sozialen Ausgleichs und der Sicherheit begründen und bestimmen die Präsenz des Staates in diesen Fällen. Einige Beispiele und Hinweise habe ich in meinem Aufsatz: „Notstandsgebiete“ in der Bundesrepublik (Wirtschaftsdienst, Heft 10, 1962, insbesondere S. 433) gegeben. Auf eine kurze Formel gebracht, handelt es sich bei den wichtigsten Beispielen darum, ein Handicap schwacher Räume auszugleichen und somit eine „equality of opportunity“ herbeizuführen.

RAUMORDNUNG IM SPANNUNGSFELD DER WIRTSCHAFTSORDNUNG

Bisher ist schlechthin vom marktwirtschaftlichen Mechanismus in seinen Beziehungen zur Raumordnungspolitik gesprochen worden, aber in welchem Umfang hat dieser Mechanismus im Wirtschaftsleben der Bundesrepublik noch Spielraum? Wie groß ist der Bereich der Wirtschaft, der noch streng oder ganz überwiegend marktwirtschaftlich verfaßt ist? Das ist eine sehr heikle Frage.

Es wird sich aber nicht vermeiden lassen, daß gerade vom Standpunkt der Raumordnungspolitik ihre möglichst exakte Beantwortung einmal versucht wird, schon um die Position und damit die praktikablen Ansatzpunkte der Raumordnungspolitik richtig zu bestimmen. Will man die Raumordnungspolitik aktivieren, so muß man diese Aufgabe erst gelöst haben. Man wird davon auszugehen haben, daß eine gemischte Wirtschaftsverfassung vorliegt, die neben marktwirtschaftlichen auch andere Ordnungselemente enthält. Es ist Aufgabe, das Mischungsverhältnis dieser Elemente zu bestimmen. Man kann die Verbindung verschiedener Ordnungselemente nicht mit dem Verdikt abtun, jede Abweichung vom Prinzip der Marktwirtschaft führe unvermeidlich zur Knechtschaft. Das wäre eine wirklichkeitsfremde Gedankenkonstruktion. Das Wirtschaftsleben ist auch zu keiner Zeit von ökonomischen Momenten allein bestimmt worden.

Marktordnung und kontrollierter Strukturwandel für die Landwirtschaft

Der agrarische Sektor der Volkswirtschaft wird auch heute wieder von Gesichtspunkten der Marktordnung beherrscht. Dies gilt nicht nur für den nationalen Bereich, auch innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hat sich die Marktordnung als bestimmendes Prinzip für den agrarischen Sektor durchgesetzt. Es wäre geradezu illusorisch, wollte man mit der Möglichkeit rechnen, den Agrarsektor im gegenwärtigen Zeitpunkt den Regeln der freien Marktwirtschaft unterwerfen zu können. Man kann sich einen solchen Schritt bei einer in großen Strukturwandlungen begriffenen Agrarwirtschaft heute einfach nicht leisten. Die sozialen Verpflichtungen lassen radikale Lösungen, wie man sie im vergangenen Jahrhundert in einigen Ländern

Westeuropas in Auswirkung der großen Agrarkrise der siebziger und achtziger Jahre noch beobachten konnte, nicht mehr zu.

Das hat für die Raumordnungspolitik erhebliche Bedeutung. Einmal gibt das System der Marktordnung der Wirtschaftspolitik allgemein ein reichhaltigeres Instrumentarium von Maßnahmen, deren man sich auch vom Gesichtspunkt der Raumordnungspolitik bedienen kann. Aber wesentlich ist wohl, daß mit den praktizierten Methoden die Strukturwandlungen in ihrem möglichen Ablauf gebremst werden. Das Verzögern der Strukturwandlungen ist aus vielerlei Gründen, nicht zuletzt aus sozialpolitischen, gewollt und sicherlich auch im Grundsatz wünschenswert. Nur müssen alle diese Bremsvorrichtungen auf einen verlangsamten, tunlichst schonenden Strukturwandel eingestellt sein, nicht aber auf seine Verhinderung.

Aus diesem kontrollierten Strukturwandel erwachsen aber der Raumordnungspolitik schwierige Probleme. Ganz offensichtlich wird der Effekt in einer Verringerung der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung bestehen. Wie groß diese Reduktion sein wird bzw. sein soll, ist eine Streitfrage, auf die hier nicht eingegangen werden soll. Leider wird die Diskussion zu einseitig und mit zu wenig Rückblick auf die Vergangenheit geführt, sonst würde man erkennen, daß sich hier Wandlungen vollziehen, die andere Erwerbsbereiche schon längst durchgemacht haben. Es ist immer ein schmerzlicher Prozeß, wenn alte und für fest fundiert gehaltene Erwerbsbereiche im Sog des modernen Industrialismus untergehen. Der Untergang des alten Handwerks im Konkurrenzkampf mit der modernen Fabrik ist seinerzeit auch ein an Schmerz und Elend reicher Prozeß gewesen; um so mehr, als die staatliche Hilfe, die heute der Landwirtschaft zuteil wird, damals unter anderen gesellschaftspolitischen Auffassungen der liberalen Ära dem Handwerk in seinem Existenzkampf fehlte. Auch wird neben diesem großen, säkularen Trend in der Agrarwirtschaft das Auf und Ab in den landwirtschaftlichen Verhältnissen übersehen: Etwa die beim Einsetzen der neuen Strukturwandlungen gegebene Tatsache, daß die große Zahl landwirtschaftlicher Betriebe das Ergebnis einer starken Ausweitung vor allem des vergangenen Jahrhunderts war, die jetzt wieder zurückgenommen wird.

Zweifellos ergeben sich aus den verschiedenen Dringlichkeitsgraden von Landwirtschaft und Industrie Friktionen, die von der Raumordnungspolitik nur unvollkommen gemeistert werden können. Gegenwärtig steht die Industrie unter dem besonders starken Druck, neue Arbeitskräfte beschaffen zu müssen. Einmal treten jetzt die geburtenschwachen Jahrgänge ins erwerbsfähige Alter, zum anderen gehen von der Verkürzung der Arbeitszeit in der Industrie Tendenzen auf eine weitere Verknappung des Arbeitskräfteangebots aus. Dem steht gegenüber, daß die Freisetzung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft — wenn sie sich auch in einem Umfang vollzieht, den man noch in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts nicht für möglich gehalten

hätte — doch nicht so rasch erfolgt und auch nicht aus vielerlei Gründen so rasch sich vollziehen soll, daß sie den stoßweise und nachdrücklich auftretenden Bedarf der Industrie decken kann. Die Heranziehung ausländischer Arbeitskräfte ist der Ausweg, den die Industrie beschritten hat, wobei man sich aber bewußt sein sollte, daß es sich hier nur um einen vorübergehenden Ausweg handeln darf.

Andererseits hat die Verlangsamung des agrarischen Strukturwandels wahrscheinlich in vielen Fällen erst der Raumordnungspolitik die Möglichkeit gegeben, sich mit Aussicht auf Erfolg einzuschalten. Einem plötzlichen Stoß, der alles umgeworfen hätte, wäre sie nicht gewachsen gewesen, nicht aus Unfähigkeit, sondern weil ihre Maßnahmen selbst wiederum Zeit zum Anlaufen und Ausreifen beanspruchen. Was aus einer zu rasch erzwungenen raumordnungspolitischen Maßnahme entstehen kann, zeigt die Flüchtlingsumsiedlung nach 1949. Hier mußte aus politischen und sozialen Gründen rasch gehandelt werden, um die Arbeitskräfte zunächst überhaupt einmal dort unterbringen zu können, wo man am ehesten auf Beschäftigung hoffen konnte. Das waren die alten gewerblichen Mittelpunkte. Aber zweifellos hat sich daraus ein Startvorsprung von Ballungsräumen ergeben, den man damals bei der ersten folgenreichen Entscheidung nicht ahnen konnte und für den man auch mit dieser Entscheidung keine Option für die Zukunft ausbringen wollte.

Mit den agrarpolitischen Maßnahmen soll ein rasches Leerlaufen der Agrarräume im Sine der Raumordnung verhindert und ein größerer Besatz von landwirtschaftlicher Bevölkerung in den problematisch gewordenen Agrarräumen wenigstens noch für eine Übergangszeit gehalten werden. Damit ergibt sich für die Raumordnungspolitik die Chance, eine Auffangstellung in diesen agrarischen Problemgebieten aufzubauen, die nach Lage der Dinge zuerst in dem Ansatz von Industriebetrieben an geeigneten zentralen Orten besteht. Es braucht hier nicht noch einmal auf die Erfolge dieser Maßnahmen hingewiesen zu werden sowie auf ihre Durchkreuzung durch die Heranziehung ausländischer Arbeitskräfte, die den Weggang von Betrieben aus den Ballungsräumen zunächst abgestoppt haben.

Marktordnung auch im Energiesektor

Aber nicht nur der Agrarsektor ist vorwiegend nach Gesichtspunkten der Marktordnung verfaßt, auch auf dem Energiesektor breiten sich zusehends marktordnende Maßnahmen und Forderungen aus. Wiederum sind es Strukturwandlungen, die diesen Kurs verlangen und im Zuge dieser Entwicklung die Kohle im Verhältnis zu den jüngeren Energieträgern wie Erdöl, Erdgas und Atomkraft an Bedeutung verlieren lassen. Die Reduktion des Steinkohlenbergbaus soll sich ebenfalls unter Aufrechterhaltung gewisser Garantiequoten für die Förderung, Zollbelastung ausländischer Kohlenimporte, Besteuerung des konkurrierenden Mineralöls und möglichst unter Kontingentierung der Zufuhr von

konkurrierenden Energieträgern in verlangsamten Tempo vollziehen. Auch hier kann man sagen, daß in der Verlangsamung der Strukturwandlungen auf dem Energiesektor der Raumordnungspolitik wesentliche Chancen geboten werden — immer wieder unter dem Gesichtspunkt, daß ihre Maßnahmen meist von anhaltender Wirkung sind —, aber nicht durch plötzlich einsetzendes Umwerfen des wirtschaftspolitischen Steuers geschaffen werden können. Ein Anwendungsfeld für die Raumordnungspolitik bietet z. B. die Umbildung des Industriekörpers in Gebieten mit zurückgehendem oder auslaufendem Bergbau.

Aber auch hier könnten der Raumordnungspolitik auf Grund einer Einführung zu weitgehender Marktordnungsgrundsätze Schwierigkeiten entstehen oder unerwünschte Entwicklungen entgegenreten. Das große industrielle Übergewicht Westdeutschlands gegenüber Süddeutschland beruht auf dem Vorhandensein großer Steinkohlenreviere. Die Steinkohle hatte gerade in den Anfangszeiten des modernen Industrialismus die größte Kraft zur Bildung von Ballungsräumen entwickelt. Sie hat die Schwereisenindustrie und später auch die chemische Industrie magnetisch angezogen. Demgegenüber war das kohlenarme Süddeutschland immer benachteiligt, vor allem dort, wo es sich nicht auf eine alte, hochqualifizierte, aus anderen Verhältnissen entstandene Industriebevölkerung, wie z. B. in Württemberg, stützen konnte. Das industrielle Zurückbleiben Bayerns ist zuerst auf das Fehlen eines großen Kohlenbergbaus und die weite Entfernung zu den wichtigen Kohlenrevieren zurückzuführen. Von diesem Gesichtspunkt aus müßten die Strukturwandlungen im Energiesektor, die Möglichkeiten, Erdöl und Erdgas durch Pipelines billig heranzuholen, eine Umkehrung in den wichtigsten Standortvorteilen einleiten. Ingolstadt ist für das, was sich auf diesem Gebiete in Bayern tun könnte, wohl das bezeichnendste Beispiel. Da kann es nun wie ein Anhalten dieser Umschichtung der Standorte, die zu einer von der Raumordnungspolitik begrüßten industriellen Dezentralisierung führen würde, aufgefaßt werden, wenn man den Markt der verschiedenen konkurrierenden Energieträger einseitig manipuliert.

Freier Wettbewerb im Verkehrssektor

Landwirtschaft und Energiewirtschaft sind wesentliche Grundlagen des Wirtschaftslebens. Sie sind, wie aus den knappen Andeutungen hervorging, stark von Maßnahmen und Institutionen der Marktordnung durchsetzt. Einen umgekehrten Weg scheint der dritte große Fundamentalbereich der Wirtschaft, der Verkehr, einzuschlagen, indem sich der Wettbewerbsgedanke dank des Vordringens der Straße zuungunsten der Schiene stärker durchsetzt und die große Konkurrenz der Wasserstraße des Rheins infolge der veränderten Situation der Wirtschaft der Bundesrepublik in einem in nordsüdlicher Erstreckung sich auslebenden Raum hinzutritt. Mit dem Verlust ihrer alten Monopolstellung, die ihr eine gemeinwirtschaftliche Tarifgestaltung erst ermöglichte, wird die Bahn sich auch zunehmend

dem Prinzip der kostengerechten Tarife zuwenden müssen. Jedoch ist es bisher nicht gelungen, und es wird auch niemals durchsetzbar sein, die Verkehrspolitik einseitig in einer starren Anwendung des Prinzips der Kostengerechtigkeit zu verwirklichen. Das würde auch nicht im Sinne der Raumordnungspolitik liegen; denn eine derart einseitige Verkehrspolitik würde, worauf das erwähnte Sachverständigengutachten über die Raumordnung in der Bundesrepublik hingewiesen hat, zu einer scharfen regionalen Abstufung und einer Verödung der benachteiligten Gebiete führen. Man wird also dem gemeinwirtschaftlichen Prinzip, das ja ein Moment der Marktordnung darstellt, Einfluß lassen müssen.

Es würde zu weit führen, alle weiteren Bereiche der Wirtschaft danach zu untersuchen, wie stark auch sie anderen Prinzipien als denen der Marktwirtschaft verpflichtet sind. Man denke nur an den administrativ festgesetzten Sparzins. Es genügt die Feststellung, daß diese Mischung mit anderen Prinzipien in verschiedenen Abstufungen der Fall ist und daß, wenn marktwirtschaftlich fremde Ordnungsprinzipien in den Fundamentalbereichen der Wirtschaft in derartigem Umfang sich durchgesetzt haben, auch die darauf aufbauenden Bereiche der Wirtschaft irgendwie mitbetroffen sind. Wesentliche Daten dieser Bereiche sind eben nicht marktwirtschaftlich bestimmt.

RAUMORDNUNGSPOLITIK OHNE DOGMA

Ob Marktwirtschaft oder Marktordnung, dies ist kein Ergebnis der Raumordnungspolitik, sondern der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Wenn man der Raumordnungspolitik Dirigismus vorwirft, sollte man vorher prüfen, ob sie ihn nicht schon vorgefunden hat und sich in Anpassung an diesen Zustand Methoden bedienen muß, die ihr von den Verhältnissen aufgezwungen wurden.

Die Ziele der sozialen Raumordnung sind ebenso wie die Ziele der sozialen Marktwirtschaft nicht in der Befolgung eines Extrems zu erreichen. Eine nüchterne Betrachtung ergibt wohl auf der einen Seite, daß viele dieser Ziele erreicht werden würden, wenn man den marktwirtschaftlichen Prinzipien mehr Raum geben würde, ohne damit die Formel von den Selbstheilungskräften der Wirtschaft strapazieren zu wollen. Im Hinblick aber auf die großen Strukturwandlungen, die sich im agrarischen und energiewirtschaftlichen Sektor vollziehen und auf die Umstellung der einzelnen Volkswirtschaften auf einen Gemeinsamen Markt, der etwas anderes darstellt als eine Zollunion alten Stils, lassen sich marktordnende Prinzipien nicht vermeiden. Sie eröffnen vielfach erst der Raumordnungspolitik eine Chance. Sie enthalten aber auch manche Friktionen und Auswirkungen — gleich wie die Marktwirtschaft —, die den Zielsetzungen der Raumordnungspolitik entgegenstehen. Diese wird also nicht in einen extremen Dogmatismus verfallen dürfen, sondern sich der jeweils möglichen Mittel zu bedienen haben, und zwar unter dem Gesichtspunkt, daß das Prinzip der Freiheit über Marktwirtschaft und Marktordnung steht.